



Public Service Commission
of Canada

Commission de la fonction publique
du Canada

Government
Publications

CA1

CS

-2011M25

Merit and non-partisanship under the *Public Service Employment Act* (2003)

A special report to Parliament by the
Public Service Commission of Canada

March 2011



Canada

Information contained in this publication or product may be reproduced, in part or in whole, and by any means, for personal or public non-commercial purposes, without charge or further permission, unless otherwise specified.

You are asked to:

- Exercise due diligence in ensuring the accuracy of the materials reproduced;
- Indicate both the complete title of the materials reproduced, as well as the author organization; and
- Indicate that the reproduction is a copy of an official work that is published by the Government of Canada and that the reproduction has not been produced in affiliation with, or with the endorsement of the Government of Canada.

Commercial reproduction and distribution is prohibited except with written permission from the Government of Canada's copyright administrator, Public Works and Government Services Canada (PWGSC). For more information, please contact PWGSC at: 613-996-6886 or at: droitdauteur.copyright@tpsgc-pwgsc.gc.ca.

Public Service Commission of Canada
300 Laurier Avenue West
Ottawa, Ontario K1A 0M7
Canada

Information: 613-992-9562
Facsimile: 613-992-9352

This report is also available on our Web site at www.psc-cfp.gc.ca.

Cat. No. SC3-155/2011
ISBN 978-1-100-53114-4



© Her Majesty the Queen in Right of Canada, represented by
the Public Service Commission of Canada, 2011

Clarification

Chapter 3, page 7, paragraph 3.2 – *The Public Service Employment Act (2003): From implementation to sustainability*

In the text describing the progress made in achieving the objectives of the Act in areas of long-standing concern to the PSC, “ ... the use of acting appointments and casual workers ... should read, “ ... the use of acting appointments ... ”






Merit and non-partisanship under the *Public Service Employment Act* (2003)

A special report to Parliament by the
Public Service Commission of Canada

March 2011



...and ...
...
...
...
...



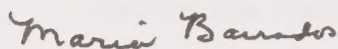
Minister of Canadian Heritage and Official Languages
House of Commons
Ottawa, Ontario
K1A 0A6

Dear Minister:

We have the honour of asking you to transmit for tabling in Parliament the Special Report of the Public Service Commission of Canada, *Merit and non-partisanship under the Public Service Employment Act (2003)*.

It is submitted in accordance with sub-section 23(3) of the *Public Service Employment Act*, (S.C. 2003, c. 23, ss.12, 13, as amended).

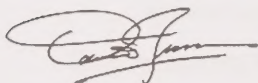
Yours sincerely,



Maria Barrados
President



Manon Vennat
Commissioner



David Zussman
Commissioner

Table of contents

1. Introduction	5
2. Ensuring the merit and non-partisanship of the public service.....	6
3. The <i>Public Service Employment Act</i> (2003): From implementation to sustainability	7
4. Key issues and future directions.....	9
Improving the effectiveness of the staffing system.....	9
<i>Focusing on efficiency and effectiveness.....</i>	9
<i>Balancing delegated decision-making with centralized support functions.....</i>	10
<i>Integrating planning of the permanent and contingent workforces.....</i>	11
<i>Addressing difficulties in the approach for recourse.....</i>	13
<i>Improving data, analysis and measurement for greater accountability</i>	15
Enhancing the approach for safeguarding the non-partisanship of the public service	16
<i>Experience to date.....</i>	16
<i>Addressing gaps</i>	19
Non-partisanship in staffing and senior appointments	19
Political activities by public servants.....	21
The relationship between the public service and the political sphere	22
<i>Clarifying roles and responsibilities.....</i>	22
<i>Appointments of former ministerial staff and former Governor in Council appointees</i>	23
Strengthening the governance and operation of the Commission	24
5. Conclusions	28
Appendices:	
Appendix 1: Supporting documents	30
Appendix 2: Summary of proposed legislative amendments to the <i>Public Service Employment Act</i>	31



Digitized by the Internet Archive
in 2022 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761115511313>

1. Introduction

- 1.1 We are pleased to provide Parliament with our assessment of the *Public Service Employment Act*¹ (PSEA) after five years of operation.
- 1.2 Over the past 18 months, the Public Service Commission (PSC or Commission) has examined where progress has been made in implementing the Act since it came into full force in 2005 and where improvements are still required. We have also explored what is necessary to more fully realize the potential of the Act and the values-based system that is the cornerstone of both the Act and Canada's professional, merit-based, non-partisan public service. We present the major conclusions of our work here.
- 1.3 Our assessment focuses on three key issues that, in our opinion, need attention and suggested approaches for addressing them over the next four to five years: improving the effectiveness of the staffing system; enhancing the approach for safeguarding the non-partisanship of the public service; and strengthening the governance and operation of the Commission. The analysis in the assessment is supported by a series of documents which, together, provide a unique portrait of activities under the PSEA over the five-year period from 2005-2006 to 2009-2010 and are listed in Appendix 1. Our recommendations for limited legislative change are summarized in Appendix 2.
- 1.4 As the first President and Commissioners appointed under the current PSEA, we have had a privileged vantage point on its implementation. We have drawn on this experience in preparing our assessment, as well as the PSC's various oversight and operational activities of the past five years. We have also consulted with public servants, departments and agencies, human resources professionals, academics, bargaining agents and other interested parties. We have been sharing our analysis with the team working on behalf of the President of the Treasury Board to conduct the formal legislative review of the PSEA that is required under section 136 of the Act. We hope that our observations and recommendations are helpful for Parliament as it considers the results of their work.

¹ *Public Service Employment Act* (2003, c. 22, ss. 12, 13). While some provisions of the PSEA came into effect sooner, following Royal Assent of the *Public Service Modernization Act* in November 2003, the PSEA came into full force as of December 31, 2005.

2. Ensuring the merit and non-partisanship of the public service

- 2.1 One of the cornerstones of an efficient, well-functioning liberal democracy is an independent, professional public service based on the core, interconnected values of merit and non-partisanship. Traditionally, merit and non-partisanship are achieved through the staffing system, by requiring that hiring into the public service, and appointments within it, are based on merit and free of any political influence.
- 2.2 In Canada, the legislative framework for staffing in the federal public service is established by the PSEA. Through the Act and its predecessors, for more than a century Parliament has vested exclusive authority to make appointments to and within the public service in an independent body, the PSC, unless provided for otherwise.
- 2.3 The federal public service is a vital national institution that serves the public interest by providing high-quality advice and support to the government without partisan bias, for today and the longer term. As a result, it is not – and cannot be – staffed in the same way as other organizations. As the Preamble to the PSEA recognizes, in order to serve Canadians well, the public service must be based on the values of merit and non-partisanship, be representative of Canada’s diversity and consist of people “drawn from across the country, reflect[ing] a myriad of backgrounds, skills and professions” and “embod[y] linguistic duality and [...] fair, transparent employment practices.”
- 2.4 The Preamble and the PSEA as a whole also recognize that, given the role of the public service, its staffing practices must be subject to greater scrutiny. The PSC plays an integral institutional function in this regard. It provides independent assurance to Parliament on the merit and non-partisanship of the public service.

3. The *Public Service Employment Act* (2003): From implementation to sustainability

- 3.1 Five years after the coming into full force of the PSEA is too early to draw final, definitive conclusions about its implementation. What we do know is that significant progress has been made.
- 3.2 As we noted in our 2009-2010 Annual Report to Parliament, the essential elements of the Act are now in place, including a highly delegated system for staffing and an effective approach for PSC oversight, as well as a regime for administering Part 7 of the Act regarding political activities by public servants. Progress continues to be made in achieving the objectives of the Act in areas of long-standing concern to the PSC, such as organizational human resources planning and capacity; the use of acting appointments the hiring of individuals with no previous public service experience directly into indeterminate positions; the recruitment of post-secondary graduates; and access to public service positions. Moreover, the core PSEA values of merit and non-partisanship are being respected overall and the guiding values of fairness, access, transparency and representativeness are generally being respected in staffing decisions across the public service.
- 3.3 The Clerk of the Privy Council, deputy heads and the public service modernization agenda have played key roles in this progress. The efforts made by managers across the public service and the federal human resources community have also been instrumental.
- 3.4 Progress has been achieved, but challenges remain.
- 3.5 Efficiency considerations were major drivers behind the reforms introduced in the current PSEA. The framework governing human resources management in the core public service was widely considered to be unduly rule-bound, complex and outdated, with infrastructure that was cumbersome, costly and outmoded.² The challenge was seen to be to find a way to modernize the existing legislative framework to address these concerns and foster, overall, a more efficient system. In order to ensure that efficiency would be gained without compromising the integrity of the staffing system, the Act set out the values that had to be protected and the results to be achieved.
- 3.6 Five years on, the hoped-for efficiency gains have generally not been achieved. In retrospect, the *diagnostique* underlying the 2003 reforms may not have sufficiently appreciated the challenges of changing staffing in a large, complex public institution. Many expectations were overly optimistic, given the broad, deep and interconnected changes in governance, policies, systems, tools, services and behaviours necessitated by the reforms. This included implementing a regime with broad, values-based policy requirements and balancing increased delegation with strong accountability mechanisms, all in the context of a period of sustained growth in

² See, e.g., Auditor General of Canada, Report to Parliament (April 2000), Chapter 9, "Streamlining the Human Resource Management Regime."

the public service. The need for continued momentum to successfully implement reforms of such magnitude was also underestimated. So, too, was the importance of fostering ongoing learning and adjustment by all key stakeholders, not just the deputy heads and managers who were viewed at the time to be the chief change agents. Staffing reform was much more than a matter of improving efficiencies.

- 3.7 The system established by the PSEA will be tested in the medium term in an environment of continued fiscal restraint in government, where there is still an ongoing need to recruit and retain high-quality employees. Within the public service, hiring and staffing activities are slowing down, baby boomers are retiring and more than half of all permanent public servants now have ten years or less of continuous service. Externally, more pressure will come from a persistently tight Canadian labour market, the increased use of new and existing technologies in the workplace and social and demographic change.
- 3.8 As we noted in our last Annual Report, we believe the system established by the Act will, on the whole, pass the test. Our observations and recommendations are intended to help ensure its sustainability so that Canadians will continue to have the professional, merit-based, non-partisan public service they need and deserve in the years to come.

4. Key issues and future directions

Improving the effectiveness of the staffing system

- 4.1 For more than 100 years, recruitment and staffing have been recognized as key factors in achieving a professional public service that is based on merit and non-partisanship and serves the elected government-of-the-day and Canadians. The decision to make an appointment to or within the public service has major implications for managers, current and future employees and the public service as an institution and each has a legitimately different perspective on what makes staffing effective. Ultimately, the question is how well the staffing system is realizing the values set out in the PSEA and its Preamble and contributing to sustaining the public service as a vital element in Canada's system of governance.
- 4.2 Five years after the coming into force of the PSEA, there remain substantial opportunities to improve the effectiveness of the staffing system. We have chosen to focus on four: finding an appropriate balance between delegated decision-making and centralized support functions; integrating planning of the permanent and contingent workforces; addressing limitations in the current approach to recourse; and the underlying need for improved data, analysis and measurement for the purposes of accountability.

Focusing on efficiency and effectiveness

- 4.3 As noted earlier, one of the common hopes and expectations of the PSEA was that it would improve the efficiency of staffing. For managers in particular, the focus was on reducing the time to staff and ensuring that candidates were appointed to positions as expeditiously as possible. Despite significant progress having been made over the past five years in reducing the time to staff for collective indeterminate advertised processes, overall, the average time to staff indeterminate positions through an advertised process has remained virtually unchanged since the coming into force of the Act, as has the average time to staff for distinct advertised processes.³
- 4.4 But, more importantly, it is an effective staffing system that is the backbone of a modern, well-functioning professional public service. Effectiveness is not just a matter of time. Rather, the effectiveness of the staffing system must be assessed in terms of the core values of the PSEA and the guiding values which stem from it and are set out in the PSC's appointment policy framework. The perspectives of hiring managers, current and potential employees and the public service as an institution must also be taken into account.
- 4.5 Managers have a legitimate need for a staffing system which offers a variety of resourcing options that are responsive to their operational needs. They also require one which allows them to recruit and appoint qualified candidates in a timely way, often in competition with the private sector. Cost and speed are normally paramount considerations.

³ See PSC Annual Report 2009-2010.

- 4.6 For employees and potential recruits, hiring processes must be fair and transparent. Appointment decisions must be, and must be seen to be, made objectively and free of political influence or personal favouritism. Employees and potential recruits have the right to be assessed in the official language of their choice and it is critical that formal and informal mechanisms be available to address concerns that may arise over the course of the staffing process.
- 4.7 From the perspective of the public service as an institution, staffing represents a major investment of public funds, with the costs increasing substantially if the consequences of poor-quality appointments are taken into account. From this perspective, too, public service positions must be accessible to all Canadians and the public service must be representative of those it serves.
- 4.8 Under the framework established by the PSEA, managers are expected to be guided in their appointment decisions by the values of merit, non-partisanship, fairness, access, transparency and representativeness. Since 2005, significant effort has been made by the PSC, organizations and others to help realize this approach and raise the level of comfort that managers have in operating under the values-based legislative and policy framework.
- 4.9 As we noted in our last Annual Report, managers are still not consistently demonstrating that they understand how to apply and operationalize the values of the PSEA. We therefore encourage continued efforts to strengthen understanding of how a values-based staffing system should work and enhance the information, guidance and tools available to managers and employees.

Balancing delegated decision-making with centralized support functions

- 4.10 The reforms introduced in the current PSEA were intended to produce a highly delegated staffing system – and they have. The PSC has delegated nearly all of its appointment and appointment-related authorities to deputy heads and they, in turn, have sub-delegated these authorities to hiring managers. In addition, under the PSC's appointment framework, deputy heads are responsible for customizing staffing programs and processes in their organizations in accordance with operational requirements. The highly delegated system is accompanied by an integrated system of oversight and accountability, which allows the PSC to fulfill its responsibility to Parliament to provide assurance on the integrity of the staffing system.
- 4.11 In contrast to many expectations in the early phases of PSEA design and implementation, a system of highly delegated decision-making with strong oversight and accountability does not necessarily prescribe a highly decentralized system for operations. The past five years have confirmed the enduring need for some centralized services to assist deputy heads and managers in assuming their roles under the Act, and that centralized services can foster greater efficiencies and improvements in the effectiveness of the staffing system.
- 4.12 There are many staffing services and products that are commonly required and used across the public service where it does not make sense for organizations to duplicate efforts and build their own. These include services leveraging modern information technology (e.g. the Public Service Resourcing System and e-selection tools); processes where there are economies of scale

(e.g. post-secondary recruitment and large collective staffing processes); services requiring specialized expertise (e.g. assessment products); and staffing advice and support that foster consistency in the application of merit and the guiding values.

- 4.13 The PSC has made significant investments to respond to this reality through the transformation of its services and products. After an initial period of internal and external debate about the role staffing services should play following the reforms introduced by the new Act,⁴ in 2006 the PSC launched a four-year initiative to modernize its services and products. Demand – such as for the jobs.gc.ca Web site for job seekers, post-secondary recruitment initiatives, e-testing of candidates and electronic transmission of results to organizations and services to assist managers with volume management – is strong. As Luc Juillet notes in his study on the PSC's role in the implementation of the PSEA, as of the fall of 2010, the PSC is the “service provider of choice” for over 50 federal organizations.⁵
- 4.14 Looking forward, the PSC's work with the members of its deputy head-level Advisory Committee⁶ will ensure that its service delivery model continues to adjust and respond to the needs of managers and their organizations in the years ahead. In addition, with the results of the government-wide review of administrative functions and overhead costs, announced in Budget 2010, the PSC and its stakeholders will work together to reduce costs while improving efficiency and effectiveness. The staffing system can make a contribution to this goal through greater centralization of staffing infrastructure.

Integrating planning of the permanent and contingent workforces

- 4.15 Solid planning is an essential element of an effective staffing system. It enables organizations to align their resources with operational requirements and adapt to changes in the environment, including the labour market and the broader economy.
- 4.16 The PSC's analysis of organizational performance in staffing since 2005 confirms that better human resources planning is critical.⁷ Staffing performance is improved when plans and strategies are concrete and realistic and are used to direct recruitment and staffing activities; when results are assessed against the plans and strategies; and when managers are held accountable for results.

⁴ See PSC, “The Public Service Commission and the implementation of the *Public Service Employment Act* (2003),” a research paper prepared by Luc Juillet, Graduate School of Public and International Affairs, University of Ottawa, 2011.

⁵ See *ibid.*

⁶ The Advisory Committee, made up of deputy heads, provides advice to the PSC on issues concerning the delivery of staffing and assessment services.

⁷ See, e.g., the results of the PSC's analysis of organizational performance presented in the PSC Annual Report 2007-2008, Chapter 6, “Progress in achieving the objectives of the *Public Service Employment Act*”; and in the PSC Annual Reports 2008-2009 and 2009-2010, Chapter 5, “Management of staffing in departments and agencies.”

- 4.17 Since 2005, departments and agencies have made progress on improving planning for staffing. As shown in our latest Annual Report, about two out of three organizations now demonstrate “acceptable” or “strong” performance in the area of planning for staffing priorities and strategies, compared to one in six in 2007-2008.⁸ The areas of monitoring of staffing results and organizational accountability for results still require attention.
- 4.18 In recent years, integrated planning of the permanent workforce with the contingent workforce has increasingly been identified as another leading determinant of the effectiveness of staffing.⁹
- 4.19 In the federal public service, the contingent workforce is composed of individuals hired for specified periods as term employees, casual workers and students and individuals contracted for specified periods as temporary help workers and contractors.¹⁰ The PSC recognizes the need for these resourcing options because they allow managers and their organizations to meet short-term operational requirements and access specialized skills for a fixed period of time. However, in the public service context, the choice to resource using the contingent workforce must be properly balanced with the need to respect the core PSEA values of merit and non-partisanship and the guiding values of access, transparency, fairness and representativeness.
- 4.20 Over the past five years, the PSC has consistently noted concerns about how parts of the contingent workforce, mainly casuals and temporary help services, are used.¹¹ We are concerned that the contingent workforce has become a *de facto* recruitment strategy for the permanent workforce.¹² Entry into the contingent workforce is generally not subject to the core and guiding values and, once in the contingent workforce, these individuals often have

⁸ This year is used for purposes of comparison, as it was the first year for which the PSC has comparable data.

⁹ See, e.g., National Audit Office. Office of the Comptroller and Auditor General. Central Government's Use of Consultants and Interims (London, October 2010); Conference Board of Canada, Treating Contingent Workers as a Strategic Resource (Ottawa, September 2010); Conference Board of Canada, Contingent Work: Trends, Issues and Challenges for Labour (Ottawa, 1998); and U.S. Merit Systems Protection Board, Temporary Federal Employment: In Search of Flexibility and Fairness (Washington, 1994).

¹⁰ Over the last five years, term employees, casual workers and students have accounted for about 12-13% of the PSEA population. During the same period, as shown in the PSC's Study on the Use of Temporary Help Services in Public Service Organizations, growth in expenditures for temporary help services exceeded growth in expenditures for any of the PSEA employment options available to managers.

¹¹ See, e.g., PSC, Annual Reports 2005-2006 to 2009-2010 and PSC, Study on the Use of Temporary Help Services in Public Service Organizations (October 2010).

¹² PSC studies show that a significant share of contingent workers are eventually hired into an indeterminate position in the public service. The PSC's October 2010 update to its study To What Extent do Casuals Become Employed Under the *Public Service Employment Act*? found that the proportion of casuals with subsequent appointment as a specified term or indeterminate employee has continued to increase, rising from 41% in 1997-2005 to 54% in 2008-2009.

an advantage in subsequent staffing processes and tend to be drawn from the local area, thereby impacting negatively on the guiding values of access and representativeness. This creates risks for the overall integrity of the staffing system.

- 4.21 In this context, more proactive, integrated planning of the permanent and contingent workforces and better tools for workforce management are critical for maximizing the effectiveness of the staffing system. They assume even more importance in the period of ongoing fiscal restraint now facing the public service. This means there must be:
- A shared understanding of the hiring options available to managers to meet short-term requirements and ensure that existing mechanisms are used appropriately;
 - Guidance on the appropriate use of the contingent workforce within the broader context of human resources planning;
 - Improved approaches for recruiting contingent workers, for instance through the establishment of pre-qualified pools of casuals who meet merit in key demand areas¹³; and
 - Added flexibility within the Act, for example with respect to the use of casual workers.
- 4.22 The PSC has initiated research and analysis on the contingent workforce, including drivers of its use, its composition (e.g. demographics and occupational categories) and the routes by which contingent workers enter both the contingent workforce and the permanent workforce. We have also invited the PSC Advisory Council¹⁴ to provide practical suggestions for improving the use of temporary help services.

Addressing difficulties in the approach for recourse

- 4.23 An effective recourse system is another basic element of an effective staffing system. It ensures the integrity of the staffing system.
- 4.24 The delegated staffing model introduced under the PSEA sought to ensure that issues arising from appointment processes could be resolved as expeditiously and as close to the source as possible. The Act established several different mechanisms to address appointment concerns, both formal and informal, as well as new roles and responsibilities. The changes included the creation of the Public Service Staffing Tribunal (PSST), as well as the introduction of informal discussion for those eliminated from an appointment process. The Act also requires that, when the authority to make internal appointments is delegated to deputy heads, they must also be delegated the authority to take corrective measures when, after investigation, they are satisfied that an error, omission or improper conduct affected the selection process.

¹³ Under section 50 of the PSEA, the other provisions of the Act, including that of merit, do not apply to casual workers.

¹⁴ The PSC Advisory Council is a forum for discussion of matters of common concern and interest related to the PSEA. The membership consists of representatives of bargaining agents and the employer.

- 4.25 Progress has been made in achieving the primary objective of the new approach for recourse. This is especially true with respect to informal discussion.¹⁵ In addition, relatively few founded complaints of abuse of authority have been heard at the PSST and many cases put forward to the PSST are closed prior to hearing, or proceed to mediation rather than a formal hearing.
- 4.26 However, as the recourse system has evolved over the past five years, three important problems have come to light.
- 4.27 Our first area of concern is the system of notification set out in section 48 of the Act, in which unsuccessful candidates in an internal process must be notified at least twice: of the name of the person being considered for each appointment resulting from the process; and then of the name of the person(s) to be appointed, or proposed to be appointed, as a result of the process.
- 4.28 The dual nature of the PSEA's notification system means that organizations are required to advise unsuccessful candidates before the final decision to staff has been formalized. It has created significant administrative burden for managers and organizations, especially in the case of processes with large volumes of applicants and processes being used to staff multiple positions. Furthermore, it has created unintended consequences, such as multiple complaints being made by a single unsuccessful candidate as a result of one appointment process.
- 4.29 In our view, section 48 should be amended to establish a system involving only one notification. For instance, unsuccessful candidates could be notified of the name of the person proposed to be appointed as a result of the process to which they have applied, with the proposed appointment to take effect after a waiting period in order to allow a final opportunity for informal discussion. No other notification would be necessary. A requirement could then be introduced in the PSC's policy on informal discussion to ensure that unsuccessful candidates have at least one opportunity to participate in informal discussion as soon as possible after they have been excluded from any process. Combined, these measures would ensure that the benefits of increased transparency are retained and the rights of unsuccessful candidates to recourse are protected, but reduce the administrative burden.
- 4.30 Our second concern is about what has emerged as a key gap in the recourse system: providing effective mechanisms for delegated internal appointments when a deputy head is personally involved in the appointment process, or when an error, omission or improper conduct in a delegated internal appointment comes to light as a result of a PSC audit.
- 4.31 A deputy head may be personally involved in a delegated internal appointment process by serving on an assessment board or providing a letter of reference for a candidate. When a deputy head is involved, given the potential conflict of interest, any subsequent investigation of the appointment process by the deputy head is not an appropriate mechanism.

¹⁵ Based on the Survey of Staffing – Candidates: 2007-2008 and 2008-2009 (weighted data), almost half of unsuccessful candidates in advertised staffing processes participate in an informal discussion following their elimination from a process and, of those, about two-thirds are satisfied with the outcome and 85% with the time it took.

- 4.32 A PSC audit may identify the possibility of an error, omission or improper conduct in a delegated internal appointment process. When this happens, after the final audit report is provided to the audited organization, discussions between the entity and the PSC usually take place to determine whether an investigation of the appointment process should be conducted and, if so, whether it should be conducted by the organization or the Commission.¹⁶ This is often a lengthy process that results in delays in taking necessary corrective action.
- 4.33 The Act currently provides two principal ways to address these situations. Under subsection 67(2), deputy heads with delegated staffing authorities may ask the Commission to conduct an investigation of an internal appointment process and report its findings to the deputy head. Such requests are at the discretion of the deputy head, as are any corrective actions taken by the deputy head in response to the Commission's findings.
- 4.34 For its part, the Commission always has the option of responding to staffing concerns such as those identified through an audit by withdrawing the authorities it has delegated to the deputy head, or imposing conditions on the delegation. This is a heavy-handed and blunt approach. It cannot address an error, omission or improper conduct that has occurred in the past, nor does it allow corrective measures to be taken against particular individuals.
- 4.35 In this context, we recommend that the PSEA be amended to specifically provide the PSC with the authority to investigate delegated internal appointments involving a deputy head or following an audit.
- 4.36 Our third concern is that revocation or corrective action following a fraud investigation is limited to the position for which the investigation was conducted. Employees have attempted to avoid the consequences of a founded fraud investigation by being appointed or deployed to a position elsewhere. To prevent this behaviour, we recommend that the Act be amended to give the Commission the authority to order that no appointment or deployment be made during a fraud investigation and also to revoke any subsequent appointment or deployment that may have taken place.

Improving data, analysis and measurement for greater accountability

- 4.37 Improving data, analysis and measurement must be part of improving the effectiveness of the staffing system. From an accountability standpoint, it is especially crucial in a highly delegated appointment system, where accountability is held *ex poste*, that the right measures are in place to assess performance. While progress has been made on this front since 2005, it remains a persistent challenge.¹⁷

¹⁶ Under the Act, a deputy head may request that the Commission investigate a delegated internal appointment process or choose to conduct an investigation.

¹⁷ See Auditor General of Canada, Report to Parliament (Spring 2010), Chapter 2, "Modernizing Human Resource Management."

- 4.38 The Staffing Management Accountability Framework (SMAF), which sets out elements for a well-functioning appointment system, is the primary basis for the PSC's monitoring and assessment of organizational performance. As such, it is a fundamental accountability mechanism. It must be reviewed and updated on a regular basis as the staffing system matures.
- 4.39 Earlier this year, the PSC started planning for a five-year review of the SMAF. The goal is to ensure that a meaningful accountability framework is in place, one that fosters ongoing improvement. The work is being undertaken in close consultation with departments and agencies, the human resources community and other key internal and external stakeholders and is planned to be completed in 2011-2012.
- 4.40 As recommended by the Independent Review Committee on PSC oversight in 2009, the PSC is implementing a formal data strategy and upgrading supporting information and technology infrastructure to improve reporting capacity and tools and, therefore, accountability. This will facilitate collaboration with all stakeholders to address gaps in data, analysis and measurement and help ensure that policies, guidance, tools and services, at the PSC and in departments and agencies, are evidence-based.
- 4.41 Specific data gaps that constrain performance measurement and effective accountability will need to be addressed. This includes enhancing data collection and analysis regarding collective staffing, time to staff, employment equity, the nature and scope of the contingent workforce, the use of the different recourse mechanisms available under the Act and other factors affecting the effectiveness of the staffing system.

Enhancing the approach for safeguarding the non-partisanship of the public service

- 4.42 The Preamble to the PSEA recognizes the importance of independently safeguarding the merit and non-partisanship of the public service, and Part 7 sets out specific obligations regarding political activities by public servants. In carrying out its work over the past five years, the Commission has identified a number of gaps that require attention.

Experience to date

- 4.43 The current PSEA created several important changes for the PSC and how it implements its responsibilities for protecting the non-partisanship of the public service. In response to the Supreme Court of Canada's 1991 Osborne decision,¹⁸ the Act reintroduced provisions on political activities, while recognizing the right of employees to be politically active. The Court

¹⁸ *Osborne v. Canada (Treasury Board)*, [1991] 2 S.C.R. 69.

had found the broad ban in the former Act to be unconstitutional on the grounds that it constituted an unjustifiable infringement of subsection 2(b) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.¹⁹

- 4.44 The current Act explicitly recognizes the right of employees to participate in any political activity so long as doing so does not impair, or is not seen to impair, their ability to perform their duties in a politically impartial manner.²⁰ However, it also maintains the distinction in the former Act between how candidacy-related and non-candidacy-related political activities are treated.
- 4.45 The current Act provides a definition of “political activity,” which encompasses both candidacy-related and non-candidacy-related activity. Under the Act, employees must obtain the permission of the PSC before seeking nomination as, or being, a candidate before or during an election period for federal, provincial and territorial elections, as well as for municipal elections. In addition, for federal, provincial and territorial candidacy, employees must request and obtain from the PSC a leave of absence without pay for the election period. Other requirements regarding candidacy activity are set out in the *Political Activities Regulations*. Employees are not required to obtain the PSC’s permission to participate in non-candidacy-related political activities. However, they are responsible for determining whether engaging in such activities would impair, or be perceived by others as impairing, their ability to perform their duties in a politically impartial manner. Advice and guidance is available from the PSC, their organization’s designated political activities representative or their manager. The PSC may investigate any allegation of improper political activity of employees, whether candidacy-related or non-candidacy-related.
- 4.46 Overall, the approach in the current Act seeks to address the concerns raised in *Osborne* by creating a “fine balance” between the individual rights of employees and the public interest in imposing reasonable limitations on those rights in the name of a non-partisan public service.
- 4.47 Operationalizing that balance and the broader vision of a non-partisan public service reflected in the Preamble and Part 7 of the PSEA has been a priority for the PSC. The key conclusion from our work over the past five years is that safeguarding the real and perceived non-partisanship of the public service is an issue that goes beyond staffing and the political activities of public servants as defined in the PSEA. It requires being alert to a broader range of risks to the public service, some of which stem from the natural tension between the public service and the political sphere. It also involves ensuring that effective tools and approaches are in place to address the most significant risks.

¹⁹ Subsection 33(1) of the former PSEA prohibited deputy heads and employees from engaging in work for, on behalf of or against a candidate for a federal, provincial or territorial election, or engaging in work for, on behalf of or against a political party. However, under subsection 33(2), the Act provided that employees, but not deputy heads, did not contravene the Act by donating money to a political party, attending political meetings or, subject to PSC approval, standing for federal, provincial or territorial election.

²⁰ In contrast, under the previous legislation, the test to be applied was whether participation in a political activity would impair an employee’s usefulness to the public service.

- 4.48 Implementation of Part 7 has coincided with a number of changes in the external environment.
- 4.49 There has been an expansion in the avenues available to public servants to exercise their right to political expression, frequently with higher profile and broader reach. The proliferation of advocacy initiatives not associated with a specific candidate or political party, which has been facilitated by social media, is a prime example.
- 4.50 The public service has undergone significant renewal since the PSEA came into full force. As we noted in our 2009-2010 Annual Report, 54% of all permanent public servants now have ten years or less of continuous service. This underscores for us the importance of continually instilling in new recruits, as well as those with longer tenure, a strong sense of what it means to be a non-partisan public servant and why a non-partisan public service matters, in addition to a clear understanding of the requirements of Part 7 of the Act.
- 4.51 There is always a tension between the non-partisanship of a professional public service and the need for a public service to respond effectively and loyally to the direction of elected officials. In the Westminster tradition, we expect a clear demarcation between the political and public service spheres. However, politicization of the public service has become a growing phenomenon in many countries in recent years. As a leading international scholar in the field, Ezra Suleiman, describes it, bureaucracies are increasingly regarded as being solely the instrument of the political party in power and they are being transformed accordingly, increasingly deprived of the relative autonomy that they have historically enjoyed.²¹
- 4.52 Politicization can arise in many ways. As studies of Japan and France have shown, it can be manifested through the selection of appointees to public service positions who are politically affiliated, or the internal promotion of public servants who are deemed to be sympathetic to the government-of-the-day.²² In Australia, New Zealand and the United Kingdom, politicization is seen to be primarily the result of increases in the number of ministerial staff and their influence on the work of the public service, the adoption of public management principles, the over-responsiveness of public servants to the priorities of the government-of-the-day and a growing role for public servants in tailoring and communicating public messages.²³
- 4.53 While the pressures of politicization may not be as prevalent in Canada as in some other countries, Canada has not been immune from them. Furthermore, based on the Commission's activities over the past five years, there are ongoing questions.

²¹ See Ezra Suleiman, *Dismantling Democratic States* (Princeton University Press, 2003).

²² See, e.g., Luc Rouban, "Politicization of the Civil Service in France: From Structural to Strategic Politicization," in B. Guy Peters and Jon Pierre, eds. *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: The Quest for Control* (Routledge, 2004).

²³ See, e.g., Richard Mulgan, "How Much Responsiveness is Too Much or Too Little?," *Australian Journal of Public Administration*, vol. 67, no. 3 (2008), pp. 345–356; and Kathy Macdermott, *Whatever Happened to Frank and Fearless? The Impact of New Public Management on the Australian Public Service* (Australian National University E Press, 2008).

- 4.54 As we noted in our 2009-2010 Annual Report, the relationship between the public service and the political sphere is central to a non-partisan public service. If roles and responsibilities are clearly demarcated, the relationship can help sustain and reinforce the non-partisan character of the public service. If they are not clearly demarcated, the relationship can exert pressures. As the guardian of non-partisanship, the responsibility of the PSC is to ensure such pressures are addressed so that, “in the pursuit of immediate objectives, elected officials do not compromise the ability of future governments and citizens to rely on a professional public service that is able to serve the public interest.”²⁴

Addressing gaps

- 4.55 In this context, we believe it will be important to address gaps in three separate but inter-connected areas: non-partisanship in staffing and senior appointments; political activities by public servants; and the relationship between the public service and the political sphere.
- 4.56 The PSEA’s core value of non-partisanship is intertwined with a number of other concepts and governance regimes, notably the *Values and Ethics Code for the Public Service* and the *Guidelines for Ministers and Ministers of State*. Moving forward to address gaps will therefore require collaboration with other key players, including the Treasury Board of Canada Secretariat, the Office of the Chief Human Resources Officer and deputy heads and their organizations.
- 4.57 More generally, fostering and upholding the non-partisanship of the public service, including being alert to inappropriate behaviour, requires ongoing effort. Public servants at all levels and Parliamentarians have roles to play. So, too, do the Clerk of the Privy Council and deputy heads, given the leadership positions they hold at the interface of the public service and the political sphere.

Non-partisanship in staffing and senior appointments

- 4.58 Since the coming into force of the PSEA in December 2005, the PSC has found little evidence of direct political influence in staffing under the Act. This leads us to conclude that existing PSC policies, guidelines, oversight and communications with stakeholders, combined with continued vigilance by deputies and hiring managers, are up to the task.
- 4.59 In our professional, non-partisan public service, it is well-established that appointments must be independent of elected ministers and that appointments must be merit-based, non-partisan and independently overseen. While the Privy Council Office has put processes in place, there is no independent assurance that appointments to many senior positions in the core federal public service are, in fact, based on merit and not politically influenced. It is these positions that are expected to demonstrate leadership on merit and non-partisanship in their own organizations.

²⁴ L. Juillet and K. Rasmussen. *Defending a Contested Ideal: Merit and the PSC of Canada 1908-2008* (University of Ottawa Press, 2008), p. 235.

- 4.60 These principles should apply to the appointments of deputy heads and associate deputy heads. These appointments are the prerogative of the Governor in Council (GIC). They are less of a concern since, by tradition, they are made from within the merit-based, non-partisan public service. The principles should also apply to the population of more than 400 heads and members of separate agencies and boards in the core public service that are appointed by the GIC.²⁵
- 4.61 The Preamble to the PSEA gives the Commission the role of providing independent assurance to Parliament on the merit and non-partisanship of the public service. It is our opinion that it is time for all *external* appointments to the core public service to be based on merit, non-partisan in nature and subject to independent oversight and reporting. This includes the appointments of deputy heads and associate deputy heads from outside the core public service, as well as the appointments of heads and members of separate agencies and boards from outside the core public service.
- 4.62 In both Britain and Australia, reforms have recently been introduced to ensure greater integrity in senior appointments through a broadening of the application of the merit principle and increased transparency.
- 4.63 Late in 2010, the British government announced the combining of the functions of the First Civil Service Commissioner, who is responsible for overseeing appointments to and within the civil service, with those of the Commissioner for Public Appointments, who oversees the process by which ministers make appointments to public bodies. The holder of the new, independent dual post is responsible for ensuring that senior appointments to and within the civil service, including the top senior positions, and appointments and re-appointments to about 10 000 public boards, commissions and other public bodies are based on “the principle of selection on merit.”
- 4.64 Australia has adopted a different approach, but with similar objectives. The Public Service Commissioner provides assurance, through its Merit Protection Commissioner, that employment decisions in the Australian public service are based on merit. The Public Service Commissioner is also responsible for ensuring that assessments of candidates for appointments to and within the senior executive service are merit-based. Since February 2008, appointments to agency head positions and other positions for statutory office holders working in, or in conjunction with, agencies operating under the *Public Service Act, 1999*, must also be merit-based. Candidates must meet a core set of selection criteria and are assessed by a panel, one of the members of which must be the Public Service Commissioner.
- 4.65 We recommend that further steps be taken to ensure that external appointments of deputy heads, associate deputy heads and heads and members of separate agencies and boards to the core public service are merit-based, non-partisan and subject to independent oversight. This could be done by an organization like the Public Appointments Commission, which

²⁵ There were 406 of these appointees in the core public service as of March 2010, based on the PSC’s Job-based Analytical Information System.

was provided for in the 2006 *Federal Accountability Act*.²⁶ Alternatively, it could be added to the responsibilities of the Public Service Commission.

- 4.66 The PSEA currently allows the GIC to appoint individuals as special adviser to a minister. “Special adviser” is a broad category and there is no limit on the number of individuals who may be so appointed. We recommend that this provision of the Act be removed, or that more precision be added to the Act regarding the use of these appointments.

Political activities by public servants

- 4.67 The infrastructure to support operation of Part 7 of the Act is in place and functioning relatively well. However, there are several issues that need to be addressed to ensure that the regime is sustainable for the future.
- 4.68 More work is still required to improve the level of understanding and awareness of organizations and individuals about the core value of non-partisanship in the Preamble to the Act and rights and responsibilities under Part 7. This includes developing enhanced guidelines, communications products, tools and training. In addition, several cases considered by the Commission since 2005-2006 confirm the importance of more attention being paid to the impacts that individual decisions about engaging in political activity can have on the real and perceived political impartiality of the public service as a whole.
- 4.69 Work should continue on exploring regulatory, policy and other options for providing greater clarity to employees about participating in political activities based on the role, level and visibility of different categories of public service positions. The experiences of other countries, including Britain and the United States, and several Canadian provinces and territories, will be helpful in this regard.
- 4.70 The PSEA provides that a deputy head shall not engage in any political activity other than voting in an election. The Commission may investigate any allegation that a deputy head has engaged in a political activity other than voting, but the allegation must come from either a candidate in an election, or a former candidate. We recommend that the Act be amended to provide the Commission with the authority to investigate any such allegation, regardless of from whom it is received.
- 4.71 In addition, the political activity requirements of the PSEA currently do not apply to GIC appointees who are appointed to the core public service under other legislation. We recommend that Parliament address this statutory void by amending the Act to apply Part 7 to these GIC appointees.

²⁶ *Federal Accountability Act*, 2006, c. 9.

The relationship between the public service and the political sphere

- 4.72 This is the most complex dimension of safeguarding a non-partisan public service, given the sensitivity of the relationship between the public service and the political sphere and the difficulty assessing the true nature of risks and their impacts. As a result, we have put special emphasis over the past two years on improving our understanding of how the relationship affects the non-partisanship of the public service. We have also examined implications for how the PSC carries out its responsibilities under the PSEA.
- 4.73 Based on this work, some of the most significant risks to the non-partisanship of the public service stem from real and perceived tension regarding appropriate roles and responsibilities between the two domains. This partly reflects the fact that the traditional relationship between elected officials and the public service has been deeply changed by the emergence of influential ministerial staff.²⁷ Ministerial staff are located “in the space between politics and the public service”²⁸ and are appointed at the pleasure of ministers to provide politically partisan advice.

Clarifying roles and responsibilities

- 4.74 Going forward, there is a need for improved training and communication to ministerial staff about their roles and responsibilities in Canada’s system of responsible parliamentary government beyond that currently provided by the Privy Council Office in *Accountable Government: A Guide for Ministers and Ministers of State – 2008*. Better guidance to ministerial staff about their interactions with the public service is also necessary and would encourage mutual understanding and respect between the two spheres.
- 4.75 Our recommendation is that a code of conduct for ministerial staff be put in place. Britain and Australia have both recently adopted codes setting out standards of behaviour for ministerial staff and expectations for their relationship with the public service. In Britain, the *Code of Conduct for Special Advisers*, introduced by the Cabinet Office in June 2010, indicates that a special adviser must not suppress or supplant advice being prepared for ministers by permanent civil servants, although they may comment on such advice. The 2008 *Code of Conduct for Ministerial Staff* in Australia expressly states that ministerial staff do not have the authority to direct public servants in their own right and cannot make executive decisions.
- 4.76 Guidance is also needed to help clarify the roles and responsibilities of public servants vis-à-vis the political sphere. For instance, guidance should be provided to public servants on their involvement with ministerial staff in general and in specific areas. These latter areas could

²⁷ This is the central theme in Organisation for Economic Cooperation and Development, Expert Group on Conflict of Interest, “Political Advisors,” a background paper presented in Paris, May 5, 2009.

²⁸ Ibid., p. 6.

include communications and consultation activities, both areas which have raised concerns about the non-partisanship of the public service during our tenure.²⁹

Appointments of former ministerial staff and former Governor in Council appointees

- 4.77 As we noted in our 2009-2010 Annual Report, we are concerned about the risks that appointments of former ministerial staff and former GIC appointees who have served as heads and members of separate agencies and boards into the core public service create for the non-partisanship of the public service. When former ministerial staff and former GIC appointees are subsequently appointed to positions in the public service, their appointments, like all others, must respect the core and guiding values and must not be the result of unfair access to public service positions or political influence. In addition, as is the case with other public servants, former ministerial staff and former GIC appointees who are appointed to the public service must perform, and must be seen to perform, their duties in a politically impartial manner.
- 4.78 Overall, progress has been made in managing the movement of former ministerial staff into and back into the public service, following the December 2006 amendment to the PSEA that gave selected ministerial staff eligibility to participate in internal appointment processes. While the total population of ministerial staff was 521 in March 2010, the number of appointments to the public service has dropped steadily, falling from 49 in 2005-2006 to 17 in 2009-2010. However, it will be important for the PSC to continue to examine individual cases that raise concerns, for instance those involving non-advertised and unknown processes that may pose higher risks.³⁰
- 4.79 We remain concerned about the risks that arise when former GIC appointees are appointed to the public service. The number of such appointments is small, totaling 31 in the period 2005-2006 to 2009-2010. However, they can have a significant impact on the real and perceived non-partisanship of the public service. They are concentrated in a small number of organizations and about half are made to relatively senior positions, or following non-advertised or unknown processes. In addition, as discussed earlier, the risks they pose are elevated to the extent that the initial GIC appointments have not been independently assured to be merit-based. The PSC therefore began to monitor the movement of former GIC appointees into the public service more closely last year.

²⁹ In 2009-2010, the PSC investigated an allegation that public servants may have been involved in the posting and amendment of a partisan news release posted on the Department of Justice Canada Web site. The investigation determined that, while the original press release did contain politically partisan language, there was no evidence to indicate any public servant was involved in the drafting of the press release in question. The PSC did conclude, however, that there was a lack of clarity in the roles of public servants and political staff. More information on this case is presented in the PSC's 2009-2010 Annual Report and on the PSC's Web site.

³⁰ Between 2005-2006 and 2009-2010, there were 25 appointments to the public service of former ministerial staff without previous public service employment, through non-advertised or unknown processes.

Strengthening the governance and operation of the Commission

- 4.80 The 2003 PSEA introduced significant changes in the governance structure, authorities, functions and duties of the Commission. In a few key places, however, no changes were made, or the changes that were introduced did not go far enough, meaning that the modernization of the operation of the Commission itself could not be solidified.
- 4.81 Over the past five years, the PSC has successfully reoriented itself to support implementation of the PSEA, both at the PSC and across the public service.³¹ It has reorganized itself internally, smoothly transferred out a number of functions and services to the Canada School of Public Service and what is now the Office of the Chief Human Resources Officer, strengthened its oversight capacity, including monitoring, audit and investigation, and designed and implemented a regime for administering the political activities provisions of the PSEA.
- 4.82 We have put in place a number of measures to ensure the well-functioning of the legislative framework established by the PSEA and the PSC's operations over time. These include initiating an independent review in the fall of 2008 of the PSC's oversight activities, namely monitoring, audit and investigations. The review confirmed that the PSC's oversight activities are the right ones. It noted that some calibration was required in the quality and amount of monitoring and that there was a need to develop further capacity across its monitoring and audit activities. These issues have been addressed through the action plan adopted by the Commission following the review. More recently, we have undertaken reviews of the PSC appointment policy framework and the processes associated with candidacy requests for municipal elections, in order to take stock of progress to date and make adjustments, as necessary.
- 4.83 In addition, in response to the second report of the Prime Minister's Advisory Committee on the Public Service, we proposed that a committee of deputy heads be created to advise the Commission on issues concerning the delivery of its staffing and assessment services and related activities. The Commission's proposal was supported by the Clerk of the Privy Council and the Deputy Minister Committee on Public Service Renewal. The Clerk named the first members of the Public Service Commission Advisory Committee, which began to operate in December 2008 and meets monthly.
- 4.84 We have also introduced changes in how the Commission itself operates within the statutory framework set out in the PSEA, changes which should be retained. The PSEA modified the structure of the Commission from one with three full-time members to one with a full-time President who is also Chief Executive Officer and appointed under the Great Seal after approval by a joint resolution of the Senate and the House of Commons, and two or more part-time Commissioners. The President and part-time Commissioners are now each appointed for a

³¹ See PSC, "The Public Service Commission and the Implementation of the *Public Service Employment Act* (2003)" (2011).

seven-year term that is renewable, compared to a renewable 10-year term under the former Act. These modifications required significant changes in both the form and manner of decision-making for the Commission.

- 4.85 The PSEA provides the Commission as a whole with the decision-making authority for its powers and functions. The Commission may authorize any Commissioner, including the President, to exercise or perform powers and functions under the Act. If so authorized, they are deemed to have been exercised by the Commission.
- 4.86 Given this, and the fact that Commissioners now hold office part-time, a delegation instrument adopted in January 2006 authorizes the President to exercise, on behalf of the Commission, certain powers, functions and duties related to the day-to-day decision-making and operations of the Commission. The Commission as a whole retains the authority to make regulations and policies and focuses its decision-making on certain duties that are required by legislation, setting strategic directions, developing regulations and policies and reporting to Parliament.
- 4.87 This arrangement has made a major contribution to the efficiency and effectiveness of the Commission. It ensures that the Commission can conduct its business on a day-to-day basis, not just when the part-time Commissioners are present. We therefore recommend to Parliament that the PSEA be amended to provide that the President shall execute any powers or functions of the Commission on its behalf, other than those related to its regulatory and policy-making authorities and reporting to Parliament.
- 4.88 Based on our experience of the past five years, there are several other changes that would further increase the capacity of the Commission to fulfill its responsibilities. We recommend that the following legislative amendments therefore be made:
- The President and other Commissioners acquire knowledge, insight and experience as they carry out their responsibilities, which can be very valuable for the selection of future Commissioners and facilitate the transition of the Commission. We therefore recommend that the PSEA be amended to provide the Commissioners in office, including the President, with a role in making recommendations on the appointment of other Commissioners.
 - Under the Act, the salary of the President is determined by the GIC. This approach to remuneration is inconsistent with the independence of the body the President governs. We recommend that the PSEA be amended to provide for a fixed rate of pay for the President, comparable to one for counterparts such as the Chief Justice of the Federal Court.
 - Under the Act, Commissioners shall not accept or hold office or employment or carry on any activity inconsistent with their functions and the President shall devote all of his or her time to his or her functions. Generally, these restrictions may be viewed

as excessive. Given that the President and Commissioners are subject to the *Conflict of Interest Act*, the restrictions are unnecessary and we recommend that the Act be amended to remove them.

- The PSEA currently stipulates that the designated minister must cause the Commission's Annual Report to be tabled in each House of Parliament within the first 15 days on which that House is sitting, after the designated minister receives it. This creates uncertainty and has had operational implications for the Commission. We recommend that the Act be amended to provide for direct tabling in Parliament of the Commission's Annual Report.

4.89 The past five years have also resulted in the identification of several critical gaps in the existing legislative authorities of the PSC that negatively impact the ability of the Commission to carry out its mandate, and we recommend that they be addressed through amendments to the PSEA. In particular:

- The Commission currently does not have the authority to contract for goods and services without a delegation from a minister, except for certain experts. Because ministers do not provide direction to the Commission, it should be able to directly enter into contracts with various public and private bodies for the purpose of carrying out its mandate, similar to the Canada Revenue Agency. We recommend that the PSEA be amended to clearly provide the Commission with its own contracting authority.
- Universities, provincial governments and other countries frequently look to the PSC for language testing services. The Commission does not have the authority to provide these services, or other kinds of staffing and assessment services, beyond the core public service. In addition, the PSC does not have the authority to carry over revenue generated from fees from one fiscal year to the next. We recommend that the PSEA be amended to allow the PSC to provide language testing services, as well as other staffing tools and professional services consistent with its mandate, to public institutions outside the federal public service and to allow the Commission to carry forward unused revenue.
- PSC investigators and auditors currently do not have protection under the PSEA, neither protection for them personally, nor protection of the information they obtain during an investigation or audit. We therefore recommend that amendments be made to protect PSC auditors and investigators from criminal and civil proceedings related to activities undertaken in good faith under the Act and to protect information gathered during an investigation or audit from being used against the PSC in other proceedings. Similar clauses are found in legislation governing many federal administrative tribunals.

- Ensuring the integrity of audits is an essential requirement for effective oversight. The disclosure of records that contain audit information compromises audit findings. We therefore recommend that a provision be added to the PSEA to ensure that the Commission does not disclose records that contain information that was obtained or created in the course of an audit conducted by the Commission.

4.90 The PSC is a unique, independent body that serves as the guardian of merit and non-partisanship of the public service. Ensuring it has the governance framework and operational capacities required to play this role effectively is vital for ensuring the sustainability of the system established under the PSEA for the future.

5. Conclusions

- 5.1 Significant progress has been made in putting the fundamentals of the system established by the PSEA in place over the past five years. For more than 100 years, Parliament has given responsibility for staffing the core public service³² and ensuring its non-partisanship to an independent body, the Public Service Commission. This has been a key ingredient in building and maintaining the professional, merit-based and non-partisan federal public service that Canada has today.
- 5.2 Under the new Act that came into full force in December 2005, the roles and responsibilities of the PSC are clear. The PSC has put in place a highly delegated system for staffing, with an approach for ensuring oversight of the authorities that have been delegated to deputy heads and providing policy and service support. The PSC has struck a careful and important balance between empowering deputy heads, overseeing the system and answering to Parliament for its performance. In the same way that deputy heads audit their internal responsibilities, the PSC audits its responsibilities for Parliament.
- 5.3 In this Assessment, we have discussed some ongoing areas of concern related to the staffing system, as well as the non-partisanship of the public service and the governance and operation of the Commission. Where in our view adjustment is still required, we have recommended legislative change or other measures.
- 5.4 Going forward, it will be important to enhance the effectiveness of the staffing system from the perspectives of hiring managers, employees, potential recruits and the public service as an institution. It will also be important to pursue opportunities to improve the effectiveness of the system. This can be done through more integrated planning of the permanent and contingent workforces, centralization of staffing infrastructure where there are economies of scale to be gained, moving to a single notification system and addressing difficulties in the recourse system as it relates to delegated internal appointment processes.
- 5.5 On the non-partisanship of the public service, our experience carrying out the role set out for the Commission in the Act and its Preamble has shown that there are gaps in the existing approach for safeguarding the non-partisanship of the public service. Some of the gaps can be addressed by the Commission. This includes providing greater clarity to employees about participating in political activities based on the role, level and visibility of the public service positions that they hold. It also includes working with other key stakeholders to provide guidance to public servants on their roles and responsibilities vis-à-vis the political sphere.
- 5.6 Other gaps are beyond the authority of the Commission to address and require attention by others. In our view, it is time for all external appointments to the core public service to be based on merit, non-partisan in nature and subject to independent oversight and reporting. This includes the appointments of deputy heads, associate deputy heads and heads and

³² Unless otherwise provided for.

members of separate agencies and boards who are appointed from outside the core public service.

- 5.7 The PSEA did not go far enough in modernizing the governance and operation of the Commission. In this area, we have recommended a series of legislative amendments that, based on our experience, will further improve the capacity of the Commission to fulfill its responsibility to safeguard the merit and non-partisanship of the public service on behalf of Parliament and Canadians.
- 5.8 In closing, we would like to extend our gratitude for the tremendous support we have received during our tenure. Parliament has shown ongoing attentiveness to the issues we have raised. Deputy heads have engaged with us and provided advice. Most of all, we wish to thank the staff of the PSC who have made all of our work happen.

Appendix 1: Supporting documents

The following is a list of documents that have been drawn upon in the PSC's assessment of the *Public Service Employment Act*, in addition to those already referred to in the assessment. All documents are available on the PSC Web site at www.psc-cfp.gc.ca.

Independent Review Committee. Review of Public Service Commission Oversight. Prepared for the President of the Public Service Commission of Canada. Ottawa: 2009.

Public Policy Forum. Emerging Trends Affecting the Public Service Commission and the *Public Service Employment Act*. Ottawa: 2009.

Public Service Commission. "Administrative Archaeology: The Public Service Commission and the Management of Human Resources in the Federal Public Service." A paper prepared by Maria Barrados and Margaret M. Hill, for The Hodgetts Legacy: Towards the Future. Kingston: Queen's University, October 23, 2009.

Public Service Commission. Audits and Studies, 2005-2006 to 2009-2010.

Public Service Commission. Annual Reports, 2005-2006 to 2009-2010.

Public Service Commission. Public Service Impartiality: Taking Stock. Ottawa, 2008.

Appendix 2: Summary of proposed legislative amendments to the *Public Service Employment Act*

The purpose of this appendix is to provide a summary of the PSC's proposed amendments to the *Public Service Employment Act*. Each proposed amendment includes a summary of the existing legislative provision in the current regime, if applicable, along with the suggested change. The rationale for the proposed amendment is also provided.

Effectiveness of the staffing system:

1. Extension of period of casual workers' employment

Current Regime: Casual workers' employment is not to exceed 90 working days in one calendar year in any particular department or other organization.

Proposed Regime: To allow one additional 90-day period in the same calendar year if it is justified in the interests of safety, security, health, the environment or an essential service to the public.

Rationale: *The 90-day maximum period for casual employment can be restrictive for organizations which need to respond to the particular circumstances described above.*

2. Notification

Current Regime: In internal appointment processes, notification of persons being considered for appointment is provided after the assessment of candidates is completed. Following a waiting period, there is a second notification of the person(s) appointed or proposed for appointment.

Proposed Regime: Only one notification will be issued.

Rationale: *The key issue of a two-step notification is the artificial nature of persons being considered and the fact that organizations are required to communicate who they are considering before the decision has been formalized. Moving to a scheme in which only one notice is provided would more logically reflect the true process. It would also address situations where candidates in a pool who have not been selected for appointment receive multiple notifications and are also provided with multiple opportunities to lodge a complaint with the PSST.*

Recourse system:

1. Internal appointment processes

Proposed Regime: The Commission may investigate a delegated internal appointment process, where the deputy head was involved or following an audit by the Commission, and may take corrective action.

Rationale: In certain situations, it is more appropriate that the Commission conduct investigations of delegated internal appointment processes. They are 1) when deputy heads are involved in an appointment process and therefore are in a potential conflict situation should they conduct a follow-up investigation, and 2) following a PSC audit.

2. Fraud: No appointment or deployment

Proposed Regime: During a fraud investigation, the Commission may order that no appointment or deployment of an employee take place.

If the employee is in another position, the Commission may revoke the subsequent appointment or deployment.

Rationale: Revocation or corrective action following a fraud investigation is limited to the position for which the investigation is conducted. Employees have attempted to avoid consequences by being appointed or deployed to a position elsewhere.

Non-partisanship and political activities:

1. Investigations: Allegation against deputy head

Current Regime: The Commission may investigate any allegation from a person who is or has been a candidate in an election that a deputy head has participated in a political activity other than voting.

Proposed Regime: Remove the requirement that the allegation come from a candidate or ex-candidate.

Rationale: The Commission will be able to investigate suspected improper political activity on the part of deputy heads regardless from whom the allegation is received. The principle of political impartiality in the public service will be protected.

2. Appointment by Governor in Council

Current Regime: Deputy head or deputy minister, associate deputy head or associate deputy minister and positions of equivalent ranks and special adviser to a minister may be appointed by the GIC.

Proposed Regime: Remove the ability of the GIC to appoint a “special adviser” to the minister, or add more precision to the clause by describing the details on how and when it can be used.

***Rationale:** Allowing for appointments to the broad category of “special adviser” is too discretionary. There is no limit on the number of people that could be appointed by the clause. In addition, subsection 128(1) already allows a minister to appoint an executive assistant and other persons required in his or her office.*

3. Application of Part 7 to GIC appointees

Proposed Regime: The political activity provisions will apply to GIC appointees appointed in the core public service by other legislation.

***Rationale:** GIC appointees appointed under the authority of other statutes currently are not subject to the political activity requirements of the Act. This creates a void in the application of the political activity scheme, in which there is inconsistent treatment of GIC appointees.*

Governance and operation of the Commission:

1. Other employment or activities

Current Regime: Commissioners must not undertake activities inconsistent with their functions, and the President must devote all of her time to the performance of her functions for the Commission.

Proposed Regime: Remove this requirement from the Act. It is unnecessary given that the President and Commissioners are subject to the *Conflict of Interest Act*, which establishes rules surrounding conflict of interest.

***Rationale:** Generally, the current restrictions on other employment or activities may be viewed as excessive. As they have been superseded by the Conflict of Interest Act, that scheme is sufficient to govern outside activities.*

2. Appointment of Commissioners

Current Regime: The President and other Commissioners are not formally involved in the appointment process.

Proposed Regime: Provide Commissioners in office (which includes the President) with a discretionary authority to make recommendations on the appointment of other Commissioners.

Rationale: The proposal would allow for the appropriate succession of Commissioners.

3. Salaries

Current Regime: The President's remuneration is determined by the Governor in Council.

Proposed Regime: Provide a fixed rate of pay for the President, based on an established pay scheme, such as for the Chief Justice of the Federal Court.

Rationale: Provide a fixed rate of pay comparable to counterparts of the President, to better reflect the independence of the Commission.

4. President acts on behalf of Commission and Delegation

Current Regime: The Commission may authorize any Commissioner or employee of the Commission to exercise or perform some of its powers and functions under the Act. If so authorized, they are deemed to have been exercised by the Commission.

Proposed Regime: The President shall exercise or perform most of the powers or functions of the Commission, which will be deemed to have been exercised by the Commission. The President may delegate the functions to employees of the Commission.

The Commission as a whole would retain the authority to make regulations and policies and report to Parliament.

Rationale: The Act provides the Commission as a whole with the authority for its powers and functions. Given that Commissioners hold office part-time, it follows that the President would be responsible for most decision-making so that operations are not delayed.

5. Tabling of Annual Report

Current Regime: The designated minister must table the Commission's Annual Report in each House of Parliament within the first 15 days that the House is sitting, after the designated minister receives it.

Proposed Regime: The Commission to be given the authority to table the Annual Report directly in each House of Parliament, without going through a designated minister.

Rationale: *Authority for direct tabling, similar to that provided to the Canadian Human Rights Commission, would provide the Commission with certainty in the timing of tabling and allow for adequate preparation for the subsequent communications and follow-up. Events around the Annual Report would not be dependent on agreement with the designated minister.*

6. Contracting authority

Proposed Regime: Provide the Commission with authority to contract for goods and services without the need for a delegation from a minister.

Rationale: *To provide the PSC with its own contracting authority. This is consistent with its role as an independent body.*

7. Services and cost recovery

Proposed Regime: Provide the Commission with authority to provide services related to its mandate to governments, public organizations and agencies, including those outside the federal public service.

Provide the Commission with authority to set fees and recover costs for providing these services.

Allow the Commission to carry over revenue generated from fees from one fiscal year to the next.

Rationale: *Based on its expertise and experience, the Commission has developed leading-edge tools related to appointments, staffing and assessment, particularly that of language assessment. It is currently unable to make arrangements directly with entities outside the federal public service to provide its expertise and tools.*

8. Protection

Proposed Regime: Investigators and auditors are not compellable as witnesses concerning information obtained in the course of their duties.

Their notes and drafts will not be permitted to be disclosed without their permission.

Criminal or civil proceedings may not be brought against the Commission or anyone acting on its behalf.

***Rationale:** Investigators and auditors currently do not have protection for their work under the Act. Protection is to protect them personally, and to protect the information obtained during an investigation or audit. Similar clauses are found in the legislation governing many administrative tribunals.*

9. Integrity of an audit

Proposed Regime: The Commission shall refuse to disclose records that contain information that was obtained or created in the course of an audit conducted by the Commission.

***Rationale:** To protect the integrity of an audit by ensuring that its findings are not compromised through the disclosure of records that contain audit information.*

9. Intégrité d'une vérification

Proposition : La Commission est tenue de refuser de communiquer les documents qui ont été obtenus ou créés au cours d'une vérification qu'elle a menée.

Justification : Cette modification vise à protéger l'intégrité d'une vérification en veillant à ce que les constatations qui en découlent ne soient pas compromises par la divulgation de dossiers qui contiennent des renseignements relatifs à la vérification.

6. Pouvoir de passation de marchés

Proposition : Conférer à la Commission le pouvoir de passer des marchés pour l'obtention de biens ou de services sans avoir à obtenir une délégation d'un ministre.

Justification : Cette modification vise à faire en sorte que la CFP détienne son propre pouvoir de passation de marchés, conformément à son rôle d'organisme indépendant.

7. Services et recouvrement des coûts

Proposition : Conférer à la Commission le pouvoir de fournir des services liés à son mandat aux divers ordres de gouvernement et aux organisations du secteur public, y compris aux organisations de l'extérieur de la fonction publique fédérale.

Conférer à la Commission le pouvoir d'établir les prix et de recouvrer les coûts de la prestation de ces services.

Permettre à la Commission de reporter les revenus tirés des services qu'elle fournit à l'exercice financier suivant.

Justification : Grâce à son expertise et à son expérience, la CFP a élaboré des outils de pointe en matière de nomination, de dotation et d'évaluation, particulièrement en ce qui concerne l'évaluation linguistique. À l'heure actuelle, elle ne peut pas passer d'ententes directement avec des entités de l'extérieur de la fonction publique fédérale pour fournir ses outils et son expertise.

8. Protection

Proposition : Les enquêteurs et les vérificateurs ne peuvent être appelés comme témoins concernant des renseignements qu'ils ont obtenus dans l'exercice de leurs fonctions.

Leurs notes et leurs ébauches ne peuvent être divulguées sans leur permission.

Des procédures civiles ou criminelles ne peuvent être entreprises contre la Commission ou toute personne agissant en son nom.

Justification : Les enquêteurs et les vérificateurs ne sont actuellement pas protégés pour le travail qu'ils effectuent en vertu de la LEFP. La protection souhaitée les vise personnellement, ainsi que les renseignements qu'ils obtiennent pendant une enquête ou une vérification. Des clauses semblables se trouvent dans des lois régissant de nombreux tribunaux administratifs.

4. Représentation de la Commission par le président et délégation

Régime actuel : La Commission peut autoriser tout commissaire ou employé de la Commission à exercer certaines de ses attributions en conformité avec la LEFP. Le cas échéant, les attributions sont considérées comme ayant été exercées par la Commission.

Proposition : Le président exerce la majeure partie des attributions de la Commission, lesquelles seront considérées comme ayant été exercées par celle-ci. Le président peut déléguer ses fonctions aux employés de la Commission.

La Commission dans son ensemble conserve le pouvoir d'énoncer des règlements et des lignes directrices et de faire rapport au Parlement.

Justification : La LEFP confère à la Commission dans son ensemble le pouvoir décisionnel associé à ses attributions. Étant donné que les commissaires occupent leur charge à temps partiel, il va de soi que le président soit responsable pour la plus grande part de la prise de décisions afin que les opérations ne soient pas retardées.

5. Dépôt du rapport annuel

Régime actuel : Le ministre désigné doit déposer le rapport annuel de la Commission devant chaque chambre du Parlement dans les 15 premiers jours de séance de celle-ci, après que le ministre désigné l'ait reçu.

Proposition : Conférer à la Commission le pouvoir de déposer le rapport annuel directement devant chaque chambre du Parlement sans devoir passer par un ministre désigné.

Justification : Le pouvoir de déposer directement son rapport annuel, semblable à celui dont est investie la Commission canadienne des droits de la personne, permettrait à la Commission d'être certaine du moment où le rapport sera déposé et de se préparer adéquatement pour les communications et le suivi qui en découlent. Le dépôt du rapport annuel et les événements qui l'entourent ne dépendraient pas d'un accord avec le ministre désigné.

1. Autres emplois ou activités

Régime actuel : Les commissaires ne doivent pas entreprendre d'activités incompatibles avec leurs fonctions, et le président doit consacrer tout son temps à l'exercice de ses fonctions pour la Commission.

Proposition : Retirer cette exigence de la LEFP. Elle n'est pas nécessaire étant donné que le président et les commissaires sont assujettis à la Loi sur les conflits d'intérêts, laquelle prévoit des règles à cet égard.

Justification : Dans l'ensemble, les restrictions actuelles s'appliquant aux autres emplois ou activités peuvent être considérées comme excessives, étant donné que les dispositions de la Loi sur les conflits d'intérêts ont préséance sur elles et suffisent à régir les activités externes.

2. Nomination des commissaires

Régime actuel : Le président et les autres commissaires ne jouent aucun rôle officiel dans le processus de nomination.

Proposition : Accorder aux commissaires en poste (y compris le président) le pouvoir discrétionnaire de formuler des recommandations au sujet de la nomination d'autres commissaires.

Justification : La proposition permettrait une relève appropriée des commissaires.

3. Salaires

Régime actuel : La rémunération du président est déterminée par le gouverneur en conseil.

Proposition : Etablir un taux de rémunération fixe pour le président fondé sur un modèle de rémunération existant, comme celui du juge en chef de la Cour fédérale.

Justification : Un taux de rémunération fixe comparable à celui des homologues du président reflèterait davantage l'indépendance de la Commission.

2. Nomination par le gouverneur en conseil

Régime actuel : Le gouverneur en conseil peut nommer les administrateurs généraux, les administrateurs généraux délégués, les sous-ministres, les sous-ministres délégués, ou des personnes à des rangs équivalents ainsi que des conseillers spéciaux auprès de ministres.

Proposition : Retirer la capacité du gouverneur en conseil de nommer un « conseiller spécial » auprès d'un ministre ou préciser la disposition en prévoyant quand et comment elle peut être utilisée.

Justification : Le fait de permettre les nominations à la catégorie de « conseiller spécial » est trop discrétionnaire. La clause ne crée pas de limites au nombre de personnes qui pourraient être nommées à ces postes. En outre, le paragraphe 128(1) de la LFFP permet déjà aux ministres de nommer le personnel de leur cabinet, notamment leur directeur de cabinet.

3. Application de la Partie 7 aux personnes nommées par le gouverneur en conseil

Proposition : Appliquer les dispositions relatives aux activités politiques aux personnes nommées dans l'administration publique centrale par le gouverneur en conseil en vertu d'autres lois.

Justification : Actuellement, les personnes nommées par le gouverneur en conseil en vertu d'autres lois ne sont pas assujetties aux exigences en matière d'activités politiques de la LFFP. Cette situation crée un vide dans l'application du régime de la Partie 7 et fait en sorte que certaines personnes nommées par le gouverneur en conseil soient traitées différemment.

1. Processus de nomination internes	
<p>Proposition : La Commission peut enquêter sur un processus de nomination interne délégué dans lequel un administrateur général a joué un rôle ou à la suite d'une vérification de la Commission, et elle peut prendre des mesures correctives.</p>	<p>Justification : Dans certaines situations, il est plus approprié que la Commission mène l'enquête sur un processus de nomination interne délégué, soit quand l'administrateur a été impliqué dans un processus et pourrait se trouver en situation de conflit d'intérêts s'il menait l'enquête, ou à la suite d'une vérification de la CFP.</p>

2. Enquête sur les cas de fraude : aucune nomination ou mutation	
<p>Proposition : Au cours d'une enquête sur un cas de fraude, la Commission peut ordonner que le fonctionnaire visé ne fasse l'objet d'aucune nomination ou mutation.</p> <p>Si le fonctionnaire occupe un autre poste, la Commission peut révoquer la nomination ou la mutation subséquente.</p>	<p>Justification : La révocation ou les mesures correctives découlant d'une enquête sur un cas de fraude se limitent au poste visé par l'enquête. Des fonctionnaires ont parfois tenté de se soustraire aux conséquences de l'enquête en se faisant nommer ou muter à un autre poste.</p>

Impartialité politique et activités politiques

1. Enquêtes : allégations contre un administrateur général	
<p>Régime actuel : La Commission peut enquêter sur toute allégation soulevée par une personne qui est ou a été candidate dans une élection selon laquelle un administrateur général s'est livré à une activité politique autre que l'exercice de son droit de vote.</p> <p>Proposition : Retirer l'exigence selon laquelle l'allégation doit provenir d'un candidat ou d'un ex-candidat.</p>	<p>Justification : La Commission sera en mesure d'enquêter sur des allégations concernant des activités politiques inappropriées contre un administrateur général, peu importe la personne qui les a formulées. Le principe d'impartialité politique de la fonction publique sera protégé.</p>

Annexe 2 : Résumé des modifications législatives proposées à la Loi sur l'emploi dans la fonction publique

Cette annexe présente un résumé des modifications que la CFP propose à la Loi sur l'emploi dans la fonction publique. Chaque modification proposée s'accompagne d'une justification ainsi que d'un résumé de la disposition législative existante dans le régime actuel, s'il y a lieu.

Efficacité du système de dotation

1. Prolongation de la durée d'emploi d'un employé occasionnel	
<p>Régime actuel : La durée d'emploi des employés occasionnels ne peut dépasser 90 jours ouvrables dans une année civile dans un ministère ou une autre administration.</p>	
<p>Proposition : Autoriser une période de 90 jours additionnels pour une même année civile si c'est justifié dans l'intérêt de la sécurité, la sûreté, la santé, l'environnement ou un service essentiel au public.</p>	
<p>Justification : La durée maximale de 90 jours de la période d'emploi occasionnel peut s'avérer restrictive pour les organisations qui doivent composer avec les circonstances particulières décrites ci-dessus.</p>	

2. Notification	
<p>Régime actuel : Dans un processus de nomination interne, la notification de candidature retenue est faite après que l'évaluation des candidats soit terminée. À la suite d'une période d'attente, une deuxième notification est faite, soit la notification relative à la nomination ou proposition de nomination.</p>	
<p>Proposition : Publier une seule notification.</p>	
<p>Justification : Le principal problème posé par une notification en deux étapes réside dans le caractère hypothétique des personnes dont la candidature a été retenue aux fins de nomination et le fait que les organisations sont tenues d'informer certaines personnes du nom de la personne retenue avant d'officialiser une décision. Le changement pour ne prévoir qu'une seule notification refléterait mieux les caractéristiques du processus réel. Enfin, ce changement permettrait d'aborder les cas où les candidats faisant partie d'un bassin et dont la candidature n'a pas été retenue aux fins de nomination reçoivent plusieurs notifications et ont plusieurs possibilités de présenter une plainte au TDGP.</p>	

Annexe 1 : Documents de référence

- Les documents suivants ont servi à l'évaluation de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique par la CFP, en plus de ceux qui ont déjà été mentionnés dans l'évaluation. Tous les documents sont disponibles sur le site Web de la CFP, à l'adresse www.psc-cfp.gc.ca.
- Comité d'examen indépendant. Examen des activités de surveillance de la Commission de la fonction publique. Préparé pour la présidente de la Commission de la fonction publique et la Loi sur l'emploi dans la fonction publique. Ottawa, 2009.
- Forum des politiques publiques. Les nouvelles tendances et leurs effets sur la Commission de la fonction publique et la Loi sur l'emploi dans la fonction publique. Ottawa, 2009.
- Commission de la fonction publique. « Archéologie administrative : La Commission de la fonction publique et la gestion des ressources humaines dans la fonction publique fédérale. » Document préparé par Maria Barrados et Margaret M. Hill, pour The Hodgetts Legacy: Towards the Future. Kingston : Université Queen's, le 23 octobre 2009.
- Études et vérifications de la Commission de la fonction publique, de 2005-2006 à 2009-2010.
- Rapports annuels de la Commission de la fonction publique, de 2005-2006 à 2009-2010.
- Commission de la fonction publique. L'impartialité de la fonction publique : un bilan. Ottawa, 2008.

fonction publique. Cela peut consister aussi à travailler avec d'autres intervenants clés afin de fournir de l'orientation aux fonctionnaires sur leurs rôles et responsabilités à l'égard de la sphère politique.

5.6 La correction de certaines autres lacunes dépasse les pouvoirs de la Commission et demande l'attention d'autres instances. À notre point de vue, il serait temps que toutes les nominations externes à la fonction publique centrale soient fondées sur le mérite, non partisans et assujetties à une surveillance et fassent l'objet de rapports indépendants. Cette exigence vise les nominations d'administrateurs généraux, d'administrateurs délégués et des chefs et membres d'organismes distincts et de conseils provenant de l'extérieur de la fonction publique.

5.7 La LEFP ne va pas assez loin, en ce qui a trait à la modernisation de la gouvernance et du fonctionnement de la Commission. Dans ce domaine, nous avons recommandé une série de modifications législatives qui, selon notre expérience, amélioreront encore davantage la capacité de la Commission d'exercer sa responsabilité de protéger le mérite et l'impartialité politique de la fonction publique pour le compte du Parlement et des Canadiens.

5.8 En dernier lieu, nous aimerions manifester notre gratitude pour l'énorme soutien que nous avons reçu durant notre mandat. Le Parlement, pour sa part, a montré une attention constante à l'égard des questions que nous avons soulevées. Les administrateurs généraux nous ont tendu la main et fourni des conseils. Plus que tout, nous devons remercier le personnel de la CFP qui nous a permis de réaliser notre travail.

5. Conclusions

5.1 Des progrès significatifs ont été accomplis dans la mise en place des éléments fondamentaux du système établi par la LEBF au cours des cinq dernières années. Depuis plus de 100 ans, le Parlement confie la responsabilité de doter les postes de la fonction publique centrale³² ainsi que d'assurer l'impartialité politique de celle-ci à un organisme indépendant, la Commission de la fonction publique. Ce fut là un élément crucial de la création et du maintien de la fonction publique fédérale professionnelle, axée sur le mérite et l'impartialité politique qui est celle du Canada de nos jours.

5.2 En vertu de la nouvelle LEBF entrée en vigueur au complet en décembre 2005, les rôles et les responsabilités de la CFP sont clairs. La CFP a mis sur pied un système de dotation caractérisé par la délégation de nombreux pouvoirs, assorti d'une démarche visant à assurer la surveillance des pouvoirs qui ont été délégués aux administrateurs généraux et à fournir des lignes directrices et des services de soutien. La CFP a atteint un juste équilibre entre ses diverses responsabilités, soit celle de confier plus de pouvoirs aux administrateurs généraux, de superviser le système et de rendre compte au Parlement de son rendement. De la même manière que les administrateurs généraux font la vérification de leurs responsabilités internes, la CFP fait la vérification des siennes à l'égard du Parlement.

5.3 Nous avons discuté dans cette évaluation de certains domaines de préoccupation liés au système de dotation, à l'impartialité politique de la fonction publique ainsi qu'à la gouvernance et au fonctionnement de la Commission. Là où, selon nous, certains ajustements sont requis, nous avons recommandé que des changements législatifs ou d'autres types de mesures soient apportés.

5.4 À l'avenir, il sera important d'améliorer l'efficacité du système de dotation en se plaçant du point de vue des gestionnaires d'embauche, des fonctionnaires et des recrues éventuelles ainsi que de celui de la fonction publique en tant qu'institution. Il sera également important de rechercher les occasions d'améliorer l'efficacité du système. Cela peut se faire grâce à une planification mieux intégrée de l'effectif permanent et de l'effectif temporaire, à la centralisation de l'infrastructure de dotation là où des économies d'échelle peuvent être réalisées, à l'adoption de la notification unique et au règlement des problèmes du système de recours en relation avec les processus de nomination internes délégués.

5.5 Notre expérience de l'exercice du rôle que la Loi et son préambule réservent à la Commission pour ce qui est de la protection de l'impartialité politique dans la fonction publique démontre l'existence de lacunes dans notre méthode actuelle pour y arriver. Certaines de ces lacunes peuvent être corrigées par la Commission. Il peut s'agir, par exemple, de fournir des lignes directrices plus claires aux fonctionnaires à propos de la participation aux activités politiques, en fonction de leur rôle, de leur niveau et de la visibilité du poste qu'ils occupent dans la

■ À l'heure actuelle, les enquêteurs et les vérificateurs ne disposent pas d'une protection en vertu de la LEFP, ni pour eux-mêmes ni pour les renseignements qu'ils obtiennent au cours d'une enquête ou d'une vérification. Nous recommandons donc que la LEFP soit modifiée pour que les vérificateurs et les enquêteurs de la CFP soient protégés de toute procédure civile ou criminelle relative aux activités qu'ils ont entreprises de bonne foi en vertu de la Loi, et pour que les renseignements obtenus au cours d'une enquête ou d'une vérification ne puissent être utilisés contre la CFP dans le cadre d'autres procédures. Des clauses semblables se trouvent dans des lois régissant de nombreux tribunaux administratifs fédéraux.

- La préservation de l'intégrité des vérifications est un élément essentiel d'une surveillance efficace. La divulgation de dossiers qui contiennent de l'information sur la vérification compromet les constatations de la vérification. Nous recommandons donc qu'une disposition soit ajoutée à la LEFP afin de faire en sorte que la Commission ne soit pas tenue de divulguer des dossiers qui contiennent des renseignements obtenus ou créés dans le cadre d'une vérification qu'elle a menée.

4.90 La CFP est une entité unique et indépendante qui agit à titre de protectrice du mérite et de l'impartialité politique de la fonction publique. Il est donc essentiel de veiller à ce qu'elle dispose de la capacité opérationnelle et du cadre de gouvernance requis pour assumer efficacement ce rôle dans le but d'assurer la pérennité du régime établi par la LEFP.

- Selon la Loi, c'est le gouverneur en conseil qui établit la rémunération du président. Ce mode de rémunération ne reflète pas l'indépendance de l'entité qu'il dirige. Par conséquent, nous recommandons que la LEFP soit modifiée afin d'établir un taux de rémunération fixe pour le président qui se compare à un mode de rémunération existant, comme celui du juge en chef de la Cour fédérale.
- En vertu de la Loi, les commissaires ne peuvent détenir ni accepter de charge ou d'emploi – ni exercer d'activité – incompatibles avec leurs fonctions, et le président doit se consacrer exclusivement à l'exécution de ses fonctions. En règle générale, ces restrictions peuvent être considérées comme excessives. Puisque le président et les commissaires de la Commission de la fonction publique sont régis par la Loi sur les *conflits d'intérêts*, ces restrictions ne sont pas nécessaires, et nous recommandons que la LEFP soit modifiée afin de les supprimer.
- La LEFP prévoit que le ministre désigné auquel le rapport est adressé doit déposer le rapport annuel de la Commission devant chaque chambre du Parlement dans les 15 premiers jours de séance de celle-ci, après que le ministre désigné l'ait reçu. Cette façon de faire crée une incertitude et a eu des répercussions sur le plan opérationnel pour la Commission. Nous recommandons que la LEFP soit modifiée afin que le rapport annuel soit déposé directement au Parlement.

4.89 Les cinq dernières années nous ont également permis de cerner plusieurs lacunes graves quant aux pouvoirs conférés à la CFP par la Loi. Ces lacunes nuisent grandement à la capacité de la Commission de réaliser son mandat, et nous recommandons qu'elles soient comblées au moyen de modifications apportées à la LEFP, dont les suivantes :

- La Commission ne dispose actuellement pas du pouvoir d'établir des marchés pour obtenir des biens et des services sans devoir obtenir la délégation de pouvoirs sur ce plan par un ministre, sauf s'il s'agit de services de certains spécialistes. Parce que les ministres ne fournissent pas d'orientation à la Commission, cette dernière devrait être en mesure de passer directement des marchés avec diverses entités publiques ou privées afin de pouvoir exécuter son mandat, à l'instar de l'Agence du revenu du Canada. Nous recommandons que la LEFP soit modifiée afin de conférer clairement à la Commission son propre pouvoir de passation de marchés.
- Les universités, les gouvernements provinciaux et les gouvernements d'autres pays s'adressent fréquemment à la CFP pour obtenir ses services d'évaluation linguistique. Or, la Commission n'a pas le pouvoir de fournir ces services, ainsi que d'autres services de dotation et d'évaluation, au-delà de la fonction publique centrale. De plus, la CFP ne peut reporter les revenus tirés de la prestation de ces services à l'exercice financier suivant. Nous recommandons que la LEFP soit modifiée afin que la CFP soit en mesure de fournir des services d'évaluation linguistique ainsi que d'autres services professionnels et outils de dotation, qui correspondent à son mandat, à des institutions publiques de l'extérieur de la fonction publique fédérale et de reporter les revenus inutilisés à l'exercice suivant.

sous-ministres sur le renouvellement de la fonction publique. Le greffier a nommé les premiers membres du Comité consultatif de la Commission de la fonction publique, qui est entré en activité en décembre 2008 et se réunit mensuellement.

4.84

Nous avons également apporté des changements à la façon dont la Commission mène ses activités dans le cadre réglementaire établi dans la LEPF, changements qui devraient être maintenus. La LEPF a modifié la structure de la Commission en décrétant que, désormais, elle compterait un seul membre à temps complet au lieu de trois membres, soit le président, qui est également premier dirigeant, nommé sous le grand sceau après approbation conjointe du Sénat et de la Chambre des communes, et au moins deux commissaires à temps partiel. Le président et les commissaires à temps partiel sont nommés pour un mandat renouvelable de sept ans, mandat qui était de 10 ans en vertu de l'ancienne loi. Ces modifications ont fait en sorte que la Commission a dû changer considérablement son processus décisionnel.

4.85

La LEPF confère à la Commission le pouvoir décisionnel associé à ses attributions. La Commission peut autoriser tout commissaire, y compris le président, à exercer ses attributions en vertu de la Loi. Le cas échéant, les attributions sont considérées comme ayant été exercées par la Commission.

4.86

Ainsi, et compte tenu du fait que les commissaires occupent maintenant leur charge à temps partiel, l'instrument de délégation adopté en janvier 2006 autorise le président à exercer au nom de la Commission certaines fonctions et certains pouvoirs liés à la prise de décisions et aux opérations quotidiennes de la Commission. La Commission dans son ensemble conserve le pouvoir d'énoncer des règlements et des lignes directrices et se concentre sur quelques tâches requises par la Loi sur l'établissement d'orientations stratégiques, l'élaboration de règlements et de lignes directrices et ses rapports au Parlement.

4.87

Ce mode de fonctionnement a grandement amélioré l'efficacité de la Commission. Il permet à celle-ci de poursuivre ses activités même quand les commissaires à temps partiel ne sont pas présents. Nous recommandons donc au Parlement de modifier la LEPF de manière à permettre au président d'assumer tout pouvoir et d'exécuter toute fonction relevant de la Commission en son nom, sauf celles qui sont liées à ses pouvoirs d'élaboration de règlements et de lignes directrices et à la présentation de rapports au Parlement.

4.88

D'après notre expérience des cinq dernières années, nous estimons que plusieurs autres changements contribueraient à accroître encore davantage la capacité de la Commission de s'acquitter de ses responsabilités. Ainsi, nous recommandons les modifications législatives suivantes :

■ Au cours de leur mandat, le président et les autres commissaires acquièrent de l'expérience et des connaissances approfondies; ils sont donc en mesure de fournir de précieux conseils quant à la sélection de nouveaux commissaires et pourraient grandement faciliter la transition vers la nouvelle Commission. Nous recommandons donc que la LEPF soit modifiée afin qu'elle confère aux commissaires en poste, y compris au président, le pouvoir de formuler des recommandations sur la nomination d'autres commissaires.

³¹ Voir CFP, « La Commission de la fonction publique et la mise en œuvre de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique (2003) » (2011).

Renforcer la gouvernance et les opérations de la Commission

et environ la moitié d'entre elles visent des postes de niveaux supérieurs ou découlent de processus non annoncés ou inconnus. De plus, comme il a été indiqué plus haut, les risques qu'elles posent sont élevés dans la mesure où les nominations du gouverneur en conseil n'ont pas fait l'objet d'une surveillance indépendante visant à s'assurer qu'elles étaient fondées sur le mérite. Ainsi, l'an dernier, la CFP a commencé à surveiller plus étroitement le mouvement des personnes préalablement nommées par le gouverneur en conseil vers la fonction publique.

4.80

La LEFP de 2003 a apporté des modifications importantes à la structure de gouvernance, aux pouvoirs, aux fonctions et aux tâches de la Commission. Toutefois, sur certains aspects importants, aucun changement n'a été apporté, ou les changements effectués n'allaient pas assez loin, ce qui signifie que la modernisation des opérations de la Commission n'a pas pu être consolidée.

4.81

Au cours des cinq dernières années, la Commission a réussi à se réorienter afin d'appuyer la mise en œuvre de la LEFP, à la CFP et dans l'ensemble de la fonction publique³¹. Elle s'est réorganisée, a assuré le transfert harmonieux de certaines de ses fonctions à l'École de la fonction publique du Canada et à ce qui est maintenant le Bureau du dirigeant principal des ressources humaines, a renforcé sa capacité de surveillance, qui inclut le contrôle, la vérification et les enquêtes, et a conçu et mis en œuvre un régime d'application des dispositions de la LEFP concernant les activités politiques.

4.82

Nous avons mis en place un certain nombre de mesures visant à assurer le bon fonctionnement du cadre législatif établi par la LEFP ainsi que des opérations de la CFP à long terme. Parmi ces mesures, soulignons l'examen indépendant de l'automne 2008 des activités de surveillance de la CFP, soit le suivi, la vérification et les enquêtes. L'examen a confirmé que les activités de surveillance de la CFP sont appropriées. On a noté cependant qu'il fallait apporter certains ajustements dans la qualité et la quantité de la surveillance et qu'il faudrait développer une plus grande capacité dans les activités de surveillance et de vérification. Ces questions ont été abordées dans le plan d'action adopté par la Commission à la suite de l'examen. Plus récemment nous avons entrepris l'examen du Cadre de nomination de la CFP et du processus associé aux demandes de candidature à une élection municipale afin de réaliser un bilan des progrès accomplis et d'apporter des ajustements, s'il y a lieu.

4.83

De plus, à la suite du deuxième rapport du Comité consultatif sur la fonction publique nommé par le premier ministre, nous avons proposé la création d'un comité consultatif de sous-ministres chargé de formuler des conseils à la Commission sur des questions relatives à la prestation des services de dotation et d'évaluation et des activités connexes. La Commission était appuyée dans cette démarche par le greffier du Conseil privé et le Comité des

des préoccupations quant à l'impartialité politique de la fonction publique au cours de notre mandat²⁹.

Nominations d'anciens membres du personnel des cabinets de ministres et de personnes préalablement nommées par le gouverneur en conseil

4.77 Comme nous l'avons souligné dans notre rapport annuel 2009-2010, nous sommes préoccupés par les risques que posent les nominations à la fonction publique centrale d'anciens membres du personnel des cabinets de ministres et de personnes préalablement nommées par le gouverneur en conseil qui ont servi en tant que chefs et membres d'organismes distincts et de conseils en ce qui a trait à l'impartialité politique de la fonction publique. Quand ces personnes sont subseqüemment nommées à des postes dans la fonction publique, leurs nominations, comme toutes les autres, doivent respecter les valeurs fondamentales et les valeurs directrices et ne doivent pas découler d'une influence politique ou d'un accès indu aux postes de la fonction publique. De plus, comme les autres fonctionnaires, les anciens membres du personnel des cabinets de ministres et les personnes préalablement nommées par le gouverneur en conseil, qui sont nommées à la fonction publique doivent exercer et sembler exercer leurs fonctions de façon politiquement impartiale.

4.78 Globalement, des progrès ont été accomplis quant à la gestion du mouvement des anciens membres du personnel des cabinets de ministres, qui sont nommés à la fonction publique ou qui y retournent à la suite de la modification apportée à la LEFP en décembre 2006 selon laquelle certains membres du personnel des cabinets de ministres étaient désormais admissibles à participer à des processus de nomination internes. Alors que le nombre total de membres du personnel des cabinets de ministres s'élevait à 521 en mars 2010, le nombre de ces nominations à la fonction publique a fléchi constamment passant de 49 en 2005-2006 à 17 en 2009-2010. Toutefois, il sera important pour la CFP de continuer à examiner les cas individuels qui suscitent des préoccupations, par exemple, les cas concernant des processus non annoncés ou des processus inconnus pouvant présenter des risques accrus³⁰.

4.79 Nous demeurons préoccupés par les risques que posent les nominations à la fonction publique de personnes préalablement nommées par le gouverneur en conseil. Bien que ces nominations soient peu nombreuses (on en compte 31 pour la période de 2005-2006 à 2009-2010), elles peuvent avoir une incidence considérable sur l'impartialité politique réelle ou perçue de la fonction publique. Ces nominations se concentrent dans un petit nombre d'organisations

²⁹ En 2009-2010, la CFP a mené une enquête sur une allégation selon laquelle des fonctionnaires pourraient avoir joué un rôle dans la publication, puis la modification, d'un communiqué de presse partisan sur le site Web du ministère de la Justice. L'enquête a permis d'établir que bien que le communiqué original ait bel et bien contenu un discours partisan, rien ne prouvait qu'un fonctionnaire ait participé à la rédaction du communiqué en question. Cependant, la CFP a conclu qu'il y avait un manque de clarté dans la définition des rôles des fonctionnaires et du personnel politique. Pour plus de renseignements sur cette affaire, consultez le Rapport annuel 2009-2010 de la CFP et le site Web de la CFP.

³⁰ Entre 2005-2006 et 2009-2010, 25 anciens membres du personnel des cabinets de ministres sans expérience préalable dans la fonction publique ont été nommés par l'entremise de processus non annoncés ou inconnus.

28 Ibid., p. 6.

27 C'est le thème central du document de l'Organisation de coopération et de développement économiquement à Paris le 5 mai 2009. d'experts sur les conflits d'intérêts. « Political Advisors », document d'information présenté à Paris le 5 mai 2009.

- 4.76 Par ailleurs, il faudrait formuler des conseils afin de clarifier les rôles et les responsabilités des fonctionnaires à l'égard de la sphère politique. Par exemple, on devrait présenter aux fonctionnaires des conseils sur leurs rapports avec les membres des cabinets de ministres en général ainsi que sur certains aspects particuliers. Ces aspects particuliers devraient notamment inclure les activités de communication et de consultation, lesquelles ont suscité
- 4.75 Par conséquent, nous recommandons l'établissement d'un code de conduite du personnel des cabinets de ministres. Le Royaume-Uni et l'Australie ont récemment mis en place des codes énonçant des normes qui régissent la conduite des membres du personnel des cabinets de ministres ainsi que des attentes à l'égard de leurs relations avec la fonction publique. Au Royaume-Uni, le code de conduite des conseillers spéciaux, présenté par le Cabinet Office en juin 2010, précise que les conseils fournis par un conseiller spécial ne doivent pas supprimer ou supplanter ceux qui ont été rédigés pour les ministres par des fonctionnaires permanents, bien que le conseiller puisse formuler des commentaires sur ceux-ci. Quant au code de conduite des membres du personnel des cabinets de ministres que l'Australie a mis en place en 2008, il indique expressément que les membres du personnel des cabinets de ministres n'ont pas le pouvoir de diriger les fonctionnaires et ne peuvent prendre de décisions exécutives.
- 4.74 Dans l'avenir, il faudra améliorer la formation et les communications destinées au personnel des cabinets de ministres concernant leurs rôles et leurs responsabilités au sein du système parlementaire canadien, afin d'aller au-delà de ce qui est indiqué par le Bureau du Conseil privé dans le document *Un gouvernement responsable : Guide du ministre et du ministre d'État* – 2008. Il faudra aussi fournir au personnel des cabinets de ministres de meilleurs conseils sur leurs rapports avec la fonction publique, ce qui favorisera une compréhension et un respect mutuel entre les deux sphères.

Clarifier les rôles et les responsabilités

- 4.73 Nous avons ainsi constaté que les risques les plus importants qui pèsent sur l'impartialité politique de la fonction publique découlent de la tension réelle ou perçue qui existe à l'égard des rôles et des responsabilités qui devraient incomber à chacune des sphères. Cette constatation témoigne en partie du fait que la relation entre les représentants élus et la fonction publique a été profondément changée par l'influence croissante des membres du personnel des cabinets de ministres²⁷. Ces derniers se situent dans « l'espace entre la politique et la fonction publique²⁸ » [traduction], et ils sont nommés à la discrétion des ministres auxquels ils fournissent des conseils partisans.
- la CFP met en œuvre les responsabilités qui lui incombent aux termes de la LFFP. dernière. Nous avons aussi examiné l'incidence de cette compréhension sur la manière dont entre la sphère politique et la fonction publique influe sur l'impartialité politique de cette

que cette disposition de la *Loi* soit supprimée ou que la façon d'utiliser ces nominations y soit précisée.

Les activités politiques des fonctionnaires

- 4.67 L'infrastructure d'application de la *Loi* est en place et fonctionne relativement bien. Cependant, plusieurs problèmes doivent être réglés afin d'assurer la pérennité du système.
- 4.68 Il reste beaucoup de travail à accomplir pour accroître le niveau de compréhension et de sensibilisation des personnes et des organisations à l'égard de la valeur fondamentale qu'est l'impartialité politique que l'on trouve dans le préambule de la *Loi* et aux droits et responsabilités mentionnés dans la Partie 7. Cela implique qu'il faut notamment élaborer des orientations, des produits de communication, de la formation et des outils améliorés. En outre, plusieurs cas examinés par la CFP depuis 2005-2006 confirment l'importance d'accorder plus d'attention aux répercussions potentielles des décisions individuelles de se livrer à des activités politiques sur l'impartialité politique réelle ou perçue de la fonction publique dans son ensemble.

- 4.69 En outre, il faut continuer d'explorer les différentes possibilités, notamment en matière de règlements et de lignes directrices, afin de clarifier pour les fonctionnaires les tenants et les aboutissants de la participation à des activités politiques selon les rôles, les niveaux, la visibilité et les catégories des postes dans la fonction publique. L'expérience d'autres pays comme le Royaume-Uni et les États-Unis ainsi que de plusieurs provinces et territoires du Canada sera utile à cet égard.

- 4.70 La LEFP prévoit qu'un administrateur général ne doit s'engager dans aucune activité politique autre que celle de voter à une élection. La Commission peut enquêter sur toute allégation selon laquelle un administrateur général s'est livré à une activité politique autre que le vote, mais cette allégation doit être soulevée par un candidat à une élection ou un ancien candidat. Nous recommandons que la *Loi* soit modifiée de façon que la Commission ait le pouvoir d'enquêter sur une telle allégation, de quelque source qu'elle vienne.

- 4.71 Enfin, les exigences relatives aux activités politiques de la LEFP ne s'appliquent pas actuellement aux personnes nommées par le gouverneur en conseil à la fonction publique centrale en vertu d'autres lois. Nous recommandons au Parlement de corriger ce vide juridique en modifiant la Partie 7 de la *Loi* pour qu'elle s'applique à ces personnes nommées par le gouverneur en conseil.

La relation entre la fonction publique et la sphère politique

- 4.72 Il s'agit de la dimension la plus complexe de la protection de l'impartialité politique de la fonction publique, compte tenu du caractère délicat de la relation entre la fonction publique et la sphère politique et de la difficulté que pose l'évaluation de la vraie nature des risques, ainsi que de leur incidence. Aussi avons-nous consacré, au cours des deux dernières années, des efforts particuliers à l'amélioration de notre compréhension de la façon dont la relation

- général, d'administrateurs généraux délégués de l'extérieur de la fonction publique centrale et les nominations de chefs et membres provenant de l'extérieur de la fonction publique centrale aux organismes distincts et aux conseils.
- 4.62 Des réformes ont récemment été introduites en Grande-Bretagne et en Australie afin d'assurer une plus grande intégrité dans les nominations à des postes supérieurs, grâce à l'élargissement de l'application du principe du mérite et à l'amélioration de la transparence.
- 4.63 À la fin de 2010, le gouvernement britannique a annoncé qu'il combinait les fonctions du First Civil Service Commissioner, qui a la responsabilité de superviser les nominations à la fonction publique et au sein de celle-ci, avec celles du Commissioner for Public Appointments qui supervise le processus par lequel les ministres font les nominations aux organismes publics. Le titulaire de ce nouveau double poste indépendant est chargé de s'assurer que les nominations à des postes supérieurs à la fonction publique et au sein de celle-ci, notamment les nominations aux plus hautes fonctions ainsi que les nominations et les renouvellements de nominations à des postes dans environ 10 000 conseils, commissions et autres organismes publics, sont fondées « sur le principe de la sélection en fonction du mérite ».
- 4.64 L'Australie a adopté une approche différente, mais ses objectifs sont similaires. Le Public Service Commissioner fournit, grâce à l'apport du Merit Protection Commissioner, l'assurance que les décisions en matière d'embauche dans la fonction publique de l'Australie sont fondées sur le mérite. Il a également la responsabilité de s'assurer que l'évaluation des candidats à des nominations à la haute fonction publique et au sein de celle-ci est fondée sur le mérite. Depuis février 2008, les nominations à des postes de chefs d'organismes et à d'autres postes de titulaires de charges publiques qui travaillent au sein ou conjointement avec les organismes visés par la *Public Service Act, 1999* doivent également être fondées sur le mérite. Les candidats à ces postes doivent satisfaire à un ensemble de critères essentiels de sélection établis et ils sont soumis à l'évaluation d'un jury, dont l'un des membres doit être le commissaire à la fonction publique.
- 4.65 Nous recommandons que des mesures additionnelles soient prises afin d'assurer que les nominations externes, à des postes de la fonction publique centrale, d'administrateurs généraux, d'administrateurs généraux délégués et de chefs et membres d'organismes distincts et de conseils soient fondées sur le mérite, qu'elles respectent l'impartialité politique et soient soumises à une surveillance indépendante. Cela pourrait être fait par une organisation telle que la Commission des nominations publiques créée par la *Loi fédérale sur la responsabilité*²⁶, promulguée en 2006. Une autre option serait que ces responsabilités s'ajoutent aux responsabilités de la Commission de la fonction publique.
- 4.66 La LEFP permet actuellement au gouverneur en conseil de nommer des personnes comme conseillers spéciaux auprès de ministres. La catégorie « conseiller spécial » est très large et il n'y a pas de limites au nombre de personnes qui peuvent y être nommées. Nous recommandons

4.57 De manière générale, la promotion et la protection de l'impartialité politique de la fonction publique, ainsi que la vigilance par rapport à une conduite irrégulière, nécessitent des efforts continus. Les fonctionnaires de tous les niveaux ainsi que les parlementaires ont un rôle à jouer, il en va de même pour le greffier du Conseil privé et les administrateurs généraux, compte tenu des postes de direction qu'ils occupent au point de contact entre la fonction publique et la sphère politique.

4.58 Depuis la mise en œuvre de la LEFP en décembre 2005, la CFP a relevé peu de preuves d'influence politique directe en dotation en vertu de la Loi. Cela nous amène à conclure que les lignes directrices et les orientations de la CFP, ainsi que ses activités de surveillance et la communication avec les intervenants, combinées à la vigilance soutenue exercée par les administrateurs généraux et les gestionnaires d'embauche, ont porté fruits.

4.59 Dans notre fonction publique professionnelle et non partisane, il est bien établi que les nominations doivent être indépendantes des ministres élus, être fondées sur le mérite et l'impartialité politique et faire l'objet d'une surveillance indépendante. Le Bureau du Conseil privé a mis en place un processus de nomination. Toutefois, il n'y a pas de mécanisme indépendant pour donner l'assurance que les nominations à ces postes supérieurs soient fondées sur le mérite et sans influence politique. Les personnes nommées à ces postes doivent faire preuve de leadership sur le plan du respect du mérite et de l'impartialité politique dans leur organisation.

4.60 Ces principes devraient s'appliquer aux nominations des administrateurs généraux et des administrateurs généraux délégués. Les nominations à ces postes sont la prérogative du gouverneur en conseil. Elles suscitent moins de préoccupations puisque, traditionnellement, elles visent des personnes provenant de la fonction publique, laquelle est fondée sur le mérite et non partisane. Ces principes doivent également s'appliquer à une population de plus de 400 chefs et membres d'organismes distincts et de conseils au sein de la fonction publique centrale qui sont nommés par le gouverneur en conseil²⁵.

4.61 Selon le préambule de la LEFP, c'est à la CFP qu'est confié le rôle de donner au Parlement de manière indépendante l'assurance du respect du mérite et de l'impartialité politique dans la fonction publique. À notre avis, il est temps que toutes les nominations *externes* à la fonction publique centrale soient fondées sur le mérite et non partisanes et assujetties à une surveillance exercée de manière indépendante et à l'établissement de rapports connexes. Cela englobe les nominations à la fonction publique centrale aux postes d'administrateurs

²⁵ Il y a eu 406 de ces personnes nommées dans la fonction publique centrale en mars 2010, selon le Système d'information analytique sur les emplois de la CFP.

- 4.52 La politisation peut se manifester de plusieurs façons. Comme l'ont montré des études réalisées en France et au Japon, elle peut apparaître sous la forme de nominations à des postes de la fonction publique de personnes ayant des affiliations politiques ou la promotion à l'intérieur de fonctionnaires considérés comme favorables au gouvernement en place²². En Australie, en Nouvelle-Zélande et au Royaume-Uni, la politisation est perçue comme découlant principalement de l'augmentation du nombre de membres du personnel des cabinets de ministres et de leur influence accrue sur le travail de la fonction publique, de l'adoption de principes de gestion publique, de l'empressement excessif des fonctionnaires à servir les priorités du gouvernement en place et du rôle croissant joué par les fonctionnaires dans l'adaptation et la communication de messages destinés au public²³.
- 4.53 Bien que la pression exercée par la politisation ne soit peut-être pas aussi forte au pays qu'ailleurs, le Canada n'y échappe pas. Par ailleurs, si l'on se fonde sur les activités menées par la Commission au cours des cinq dernières années, plusieurs questions demeurent.
- 4.54 Comme nous l'avons souligné dans le *Rapport annuel 2009-2010*, la relation entre la fonction publique et la sphère politique est un élément crucial d'une fonction publique non partisane. Si les rôles et les responsabilités sont clairement séparés, la relation peut aider à maintenir et à renforcer le caractère impartial de la fonction publique. S'ils ne le sont pas, la relation peut donner lieu à des pressions indues. À titre de protectrice de l'impartialité politique, la CFP doit veiller à ce que cette pression soit enrayerée afin que « Dans la poursuite de leurs objectifs immédiats, les politiciens doivent donc veiller à ne pas compromettre la capacité des gouvernements futurs, et des citoyens dans leur ensemble, de compter sur une fonction publique professionnelle qui soit en mesure de répondre au mieux aux intérêts du public²⁴ ».
- 4.55 Dans ce contexte, nous croyons qu'il sera important de corriger les lacunes dans trois domaines hauts fonctionnaires, les activités politiques des fonctionnaires et la relation entre la fonction publique et la sphère politique.
- 4.56 La valeur fondamentale de la LEFP qu'est l'impartialité politique est étroitement liée à d'autres notions, lois et lignes directrices, notamment le *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique* et le *Guide du ministre et du ministre d'État*. Pour procéder à la correction de ces

²² Voir, par exemple, Luc Rouban, "Politicization of the Civil Service in France: From Structural to Strategic Politicization", dans B. Guy Peters et Jon Pierre, eds. *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: The Quest for Control* (Routledge, 2004).

²³ Voir, par exemple, Richard Mulgan, "How Much Responsiveness is Too Much or Too Little?", *Australian Journal of Public Administration*, vol. 67, n° 3 (2008), pp. 345-356; et Kathy Macdermott, *Whatever Happened to Frank and Fearless? The Impact of New Public Management on the Australian Public Service* (Australian National University Press, 2008).

²⁴ L. Juillet et K. Rasmussen. À la défense d'un idéal contesté : Le mérite et la CFP du Canada de 1908 à 2008, Ottawa, Les Presses de l'Université d'Ottawa, 2008, p. 265.

4.46 Globalement, les dispositions de la LEFP actuelle visent à répondre aux préoccupations soulevées dans la décision Osborne en créant un « juste équilibre » entre les droits individuels des fonctionnaires et l'intérêt du public d'imposer des limites raisonnables à ces droits au nom d'une fonction publique politiquement impartiale.

4.47 L'établissement de cet équilibre et la concrétisation de la vision d'une fonction publique non partisane dont font état le préambule et la Partie 7 de la LEFP constituent une priorité pour la CFP. La principale conclusion que nous avons tirée de nos travaux au cours des cinq dernières années est que la protection de l'impartialité politique réelle ou perçue de la fonction publique va bien au-delà de la dotation et des activités politiques des fonctionnaires telles qu'elles sont définies dans la LEFP. En effet, elle exige de rester vigilant par rapport à un éventail plus large de risques pour la fonction publique, dont certains découlent de la tension naturelle entre celle-ci et la sphère politique. Elle exige également de veiller à ce que des outils et des approches efficaces soient en place afin de faire face aux risques les plus importants.

4.48 La mise en œuvre de la Partie 7 de la Loi a coïncidé avec un certain nombre de changements dans l'environnement externe.

4.49 Il y a eu un accroissement du nombre de possibilités s'offrant aux fonctionnaires pour exercer leur droit à la liberté d'expression politique, et ce, avec une visibilité souvent plus importante et une portée encore plus étendue qu'auparavant. Le nombre croissant d'initiatives de promotion des intérêts non associées à un candidat ou à un parti politique et qui sont favorisées par les médias sociaux en sont de parfaits exemples.

4.50 Depuis que la nouvelle LEFP est entrée en vigueur, la fonction publique a connu un renouvellement important. Comme nous l'avons souligné dans le *Rapport annuel 2009-2010*, 54 % de tous les fonctionnaires permanents comptent maintenant 10 ans de service continu ou moins. Ces données soulignent l'importance d'insuffler aux nouvelles recrues et aux fonctionnaires en poste depuis longtemps, ce que signifie être un fonctionnaire politiquement impartial, de l'importance d'avoir une fonction publique non partisane, ainsi que des exigences de la Partie 7 de la Loi à cet égard.

4.51 Il existe une tension constante entre l'impartialité politique d'une fonction publique professionnelle et la nécessité pour la fonction publique de répondre avec efficacité et loyauté aux orientations des représentants élus. Selon la tradition du régime de Westminster, nous nous attendons à une démarcation claire entre la sphère politique et celle de la fonction publique. Or, au cours des dernières années, le phénomène de la politisation de la fonction publique a gagné en importance dans de nombreux pays. Comme Ezra Suleiman, éminent spécialiste mondial dans le domaine, l'a formulé, les entités bureaucratiques sont de plus en plus considérées comme étant uniquement l'outil du parti politique au pouvoir et sont transformées en conséquence et progressivement dépouillées de l'autonomie relative dont elles jouissaient par le passé²¹.

²¹ Voir Ezra Suleiman, *Dismantling Democratic States* (Princeton University Press, 2003).

4.43 La LEFP actuelle a apporté plusieurs changements importants concernant la CFP et la façon dont elle s'acquie de ses responsabilités en matière de protection de l'impartialité politique de la fonction publique. À la suite de la décision (Osborne)¹⁸, rendue par la Cour suprême en 1991, la Loi actuelle a réintroduit des dispositions sur les activités politiques reconnaissant le droit des fonctionnaires d'être actifs politiquement. La Cour avait jugé que l'interdiction générale préconisée par l'ancienne loi était inconstitutionnelle, car elle constituait une violation injustifiable de l'alinéa 2b) de la Charte canadienne des droits et libertés¹⁹.

4.44 La Loi actuelle reconnaît explicitement le droit des fonctionnaires de prendre part à des activités politiques dans la mesure où celles-ci ne portent pas atteinte, ou ne semblent pas porter atteinte, à leur capacité d'exercer leurs fonctions de façon politiquement impartiale²⁰. Toutefois, elle conserve la distinction de l'ancienne loi concernant le traitement des activités politiques liées à une candidature et celles qui ne le sont pas.

4.45 La Loi actuelle prévoit une définition d'« activité politique », qui englobe à la fois les activités liées à une candidature et celles qui ne le sont pas. En vertu de la Loi, les fonctionnaires doivent obtenir la permission de la CFP avant de se porter candidat ou de tenter de le devenir, avant et pendant la période électorale, pour une élection fédérale, provinciale, territoriale ainsi que pour une élection municipale. Pour une candidature fédérale, provinciale et territoriale, les fonctionnaires doivent aussi demander et obtenir de la CFP un congé sans solde pour la période électorale. D'autres exigences concernant les activités liées à une candidature sont énoncées dans le Règlement concernant les activités politiques. Les fonctionnaires ne sont pas tenus d'obtenir la permission de la CFP pour se livrer à des activités politiques non liées à une candidature. Toutefois, ils sont responsables de déterminer si le fait de se livrer à de telles activités pourrait porter atteinte, ou être perçu par d'autres personnes comme pouvant porter atteinte, à leur capacité d'exercer leurs fonctions de façon politiquement impartiale. Les fonctionnaires peuvent obtenir avis et conseils de la CFP, de leur représentant désigné en matière d'activités politiques organisationnel ou de leur gestionnaire. La CFP peut enquêter sur des allégations d'activités politiques irrégulières de la part d'employés, qu'elles soient liées ou non à une candidature.

¹⁸ Osborne c. Canada (Conseil du Trésor), [1991] 2 R.C.S. 69.

¹⁹ Le paragraphe 33(1) de l'ancienne LEFP interdisait aux administrateurs généraux et aux fonctionnaires de travailler pour ou contre un candidat ou au nom de celui-ci dans une élection fédérale, provinciale ou territoriale, ou de travailler pour ou contre un parti politique ou au nom de celui-ci. Or, selon le paragraphe 33(2), les fonctionnaires, mais non les administrateurs généraux, ne contrevenaient pas à la Loi en faisant des dons à des partis politiques, en assistant à des réunions politiques ou, sous réserve de l'approbation de la CFP, en se portant candidats à une élection fédérale, provinciale ou territoriale.

²⁰ Par contraste, en vertu de l'ancienne loi, le critère à appliquer consistait à déterminer si une activité politique nuirait à la capacité du fonctionnaire d'exercer ses fonctions dans la fonction publique.

évaluer le rendement. Bien que des progrès aient été accomplis sur ce plan depuis 2005, cela demeure un défi¹⁷.

4.38 Le cadre de responsabilisation en gestion de la dotation (CRGD), qui détermine les éléments d'un système de nomination qui fonctionne bien, est la principale base pour la surveillance et l'évaluation du rendement organisationnel faites par la CFP. Il s'agit donc d'un mécanisme de responsabilisation fondamental qui doit être examiné et mis à jour régulièrement au fur et à mesure que le système de dotation se transforme.

4.39 Au début de cette année, la CFP a commencé à planifier un examen du CRGD après cinq ans d'existence. Le but visé est de mettre sur pied un cadre de responsabilisation qui favorise l'amélioration continue. Le travail a été entrepris en consultation étroite avec les ministères et organismes, la collectivité des ressources humaines et d'autres intervenants clés à l'interne et à l'extérieur de la fonction publique, et on prévoit le terminer en 2011-2012.

4.40 Comme le recommandait le Comité d'examen indépendant des activités de surveillance de la CFP en 2009, la CFP est à mettre en œuvre une stratégie officielle en matière de données et à mettre à niveau son infrastructure de technologie de l'information afin d'améliorer la capacité d'établir des rapports et les outils pour le faire et, en conséquence, la responsabilisation. Cette mesure facilitera la collaboration avec tous les intervenants pour régler les écarts dans les données, l'analyse et la mesure des variables et aidera à faire en sorte que les lignes directrices, les orientations, les outils et les services, à la CFP et dans les ministères et organismes, soient fondés sur des données factuelles.

4.41 Les lacunes spécifiques dans les données qui freinent la mesure du rendement et une responsabilisation efficace devront être examinées. Cela signifie qu'il faudra améliorer la collecte des données ainsi que l'analyse des variables portant sur la dotation collective, la durée du processus de nomination, l'équité en matière d'emploi, la nature et la portée de l'effectif temporaire, l'utilisation des divers mécanismes de recours au titre de la Loi et d'autres facteurs ayant une incidence sur l'efficacité du système de dotation.

Améliorer la démarche visant à préserver l'impartialité politique de la fonction publique

4.42 Le préambule de la LFFP reconnaît l'importance de protéger de façon indépendante le mérite et l'impartialité politique de la fonction publique, et la Partie 7 de la Loi expose les obligations particulières relatives aux activités politiques des fonctionnaires. En s'acquittant de cette tâche au cours des cinq dernières années, la Commission a repéré un certain nombre de questions qui doivent être examinées.

¹⁷ Voir le Rapport du vérificateur général du Canada au Parlement (printemps 2010), chapitre 2, intitulé « La modernisation de la gestion des ressources humaines ».

¹⁶ En vertu de la Loi, un administrateur général peut demander que la Commission mène une enquête sur un processus de nomination interne délégué ou ce dernier peut décider de conduire lui-même l'enquête.

4.37 L'amélioration des données, de l'analyse et de la mesure des variables doit faire partie de l'amélioration de l'efficacité du système de dotation. Du point de vue de la responsabilisation, cela est particulièrement important dans un système de nomination fortement délégué dans lequel la responsabilisation se fait *ex post*, que les mesures adéquates soient en place pour

Améliorer les données, l'analyse et la mesure des variables pour une meilleure responsabilisation

4.36 Notre troisième préoccupation est que la révocation ou les mesures correctives suivant une enquête relative à une fraude se limitent au poste pour lequel l'enquête a été menée. Des fonctionnaires ont tenté d'éviter les conséquences d'une enquête portant sur une allégation de fraude jugée fondée en se faisant nommer ou muter à un poste ailleurs dans la fonction publique. Pour empêcher que cela ne se produise, nous recommandons que la Loi soit modifiée de manière à donner à la Commission le pouvoir d'ordonner qu'aucune nomination ou mutation ne puisse être faite durant une enquête sur une fraude ainsi que de révoquer toute nomination ou mutation qui peut avoir eu lieu par la suite.

4.35 C'est pourquoi nous recommandons que la LBFP soit modifiée de manière à fournir spécifiquement à la CFP le pouvoir d'enquêter sur les nominations internes déléguées dans lesquelles un administrateur général a joué un rôle ou pour faire suite à une vérification.

4.34 Pour sa part, la Commission a toujours la possibilité de répondre aux préoccupations en matière de dotation, telles que celles qui ont été mises au jour dans le cadre d'une vérification, en retirant à l'administrateur général les pouvoirs qu'elle lui avait délégués ou en imposant des conditions à la délégation. C'est la une démarche dure et très sévère. Elle ne règle pas les questions d'erreur, d'omission ou de conduite irrégulière qui se sont produites dans le passé, ni ne permet que des mesures correctives soient prises contre des personnes en particulier.

4.33 La Loi propose deux moyens principaux pour composer avec ces situations. Le paragraphe 67(2) prévoit qu'un administrateur général ayant les pouvoirs de nomination délégués peut demander à la Commission d'entreprendre une enquête sur un processus de nomination interne et de lui faire rapport de ses constatations. De telles requêtes sont à la discrétion de l'administrateur général, tout comme les mesures correctives qu'il peut imposer en réponse aux constatations de la Commission.

4.32 Une vérification de la CFP peut repérer une possibilité d'erreur, d'omission ou de conduite irrégulière dans un processus de nomination interne délégué. Quand cela se produit, le rapport de vérification final est fourni à l'organisation faisant l'objet de la vérification. Par la suite, des discussions ont généralement lieu entre l'entité concernée et la CFP afin de déterminer si une enquête sur le processus de nomination devrait être tenue et, le cas échéant, à savoir si elle doit être menée par l'organisation ou par la Commission¹⁶. C'est souvent là un processus fort long qui donne lieu à des retards dans la prise des mesures correctives.

de plaintes fondées d'abus de pouvoir ont été entendues au TDFP, et bon nombre des cas qui leur ont été soumis sont réglés avant l'audience ou traités par médiation plutôt que par une audience formelle.

4.26 Cependant, pendant que le système de recours évoluait au cours des cinq dernières années, trois problèmes importants ont été décelés.

4.27 Le premier a trait au système de notification établi à l'article 48 de la Loi qui veut que les candidats qui n'ont pas été retenus dans un processus de nomination interne soient avisés au moins deux fois : dans une première notification, on leur donne le nom de la personne dont la candidature a été retenue aux fins de nomination et, dans la deuxième, le nom de la ou des personne(s) qui seront nommée(s), ou proposée(s) pour nomination, à la suite du processus.

4.28 Le système de double notification de la LEFP requiert que l'on informe les candidats non retenus avant que la décision finale de doter un poste soit officielle. Cette façon de faire a créé un fardeau administratif important pour les gestionnaires et les organisations, particulièrement dans le cas des processus qui génèrent un grand nombre de postulants ainsi que dans les processus utilisés pour doter plusieurs postes. Cela a, en outre, créé des conséquences imprévues, telle la multiplication des plaintes par un même candidat non retenu à la suite d'un seul processus de nomination.

4.29 À notre point de vue, l'article 48 devrait être modifié pour ne prévoir qu'une seule notification. Par exemple, les candidats qui n'ont pas été retenus pourraient être informés du nom de la personne que l'on se propose de nommer à la suite du processus pour lequel ils avaient posé leur candidature, la nomination proposée ne prenant effet qu'après une période d'attente leur offrant une dernière occasion de se prévaloir de la discussion informelle. Aucune autre notification ne serait nécessaire. Une exigence pourrait alors être introduite dans les lignes directrices de la CFP en matière de discussions informelles afin de faire en sorte que les candidats non retenus aient au moins une chance de participer à une discussion informelle aussitôt que possible après leur élimination du processus. Ces deux mesures, combinées, donneraient lieu à une transparence accrue et feraient en sorte que le droit de recours des candidats n'ayant pas été retenus soit préservé, tout en réduisant le fardeau administratif.

4.30 Notre deuxième préoccupation sur ce plan est ce qui nous est apparu comme une lacune importante dans le système de recours : fournir un mécanisme efficace concernant les nominations internes déléguées quand un administrateur général est personnellement impliqué dans un processus de nomination, ou lorsqu'une erreur, une omission ou une conduite irrégulière dans un processus de nomination interne pour lequel les pouvoirs avaient été délégués est révélée dans le cadre d'une vérification de la CFP.

4.31 Un administrateur général peut participer personnellement à un processus de nomination interne délégué en faisant partie du comité d'évaluation ou en fournissant une lettre de référence pour un candidat. Lorsqu'un administrateur général joue un rôle dans un processus, étant donné le conflit d'intérêt possible, il n'est pas approprié que ce soit lui qui procède à une enquête portant sur ce processus de nomination.

- ¹³ En vertu de l'article 50 de la LEFP, les autres articles de la Loi, incluant celui sur le mérite, ne s'appliquent pas aux employés occasionnels.
- ¹⁴ Le Conseil consultatif de la CFP est un forum de discussion sur des questions d'intérêts et des préoccupations communes liées à la LEFP. Le Conseil est constitué de représentants des agents négociateurs et de l'employeur.
- ¹⁵ Données basées sur le sondage sur la dotation – Candidats de 2007-2008 et 2008-2009 (données pondérées). Près de la moitié des personnes dont la candidature n'a pas été retenue dans un processus de nomination annoncé ont participé à une discussion informelle après leur élimination et, parmi celles-ci, environ les deux tiers sont satisfaites du résultat et 85 % sont satisfaites du délai.

- 4.25 Des progrès ont été réalisés vers l'objectif premier de la nouvelle démarche de recours. Cela est particulièrement vrai en ce qui concerne la discussion informelle¹⁵. De plus, relativement peu de nominations internes a été délégué aux administrateurs généraux, ces derniers doivent aussi avoir le pouvoir de prendre des mesures correctives quand, après enquête, ils sont convaincus qu'une erreur, une omission ou une conduite irrégulière a influé sur le processus de nomination.
- 4.24 Le modèle de délégation des pouvoirs de nomination introduit par la LEFP actuelle visait à faire en sorte que les problèmes soulevés dans le cadre de processus de nomination puissent être réglés aussi rapidement et aussi près de la source que possible. La Loi actuelle établit plusieurs mécanismes distincts pour traiter les problèmes en matière de nomination, certains formels et d'autres informels, ainsi que les nouveaux rôles et responsabilités en la matière. Ces changements incluent, entre autres, la création du Tribunal de la dotation de la fonction publique (TDFP) ainsi que l'introduction de la discussion informelle offerte aux personnes qui ont été éliminées d'un processus de nomination. La Loi actuelle exige aussi que, lorsque le pouvoir de faire des nominations internes a été délégué aux administrateurs généraux, ces derniers doivent aussi avoir le pouvoir de prendre des mesures correctives quand, après enquête, ils sont convaincus qu'une erreur, une omission ou une conduite irrégulière a influé sur le processus de nomination.
- 4.23 Un système de recours efficace est un autre élément fondamental d'un système de dotation efficace. Il assure l'intégrité du système de dotation.

Traiter les lacunes dans la démarche de recours

- 4.22 La CFP a mené des travaux de recherche et d'analyse sur l'effectif temporaire, y compris sur les facteurs qui suscitent le recours à celui-ci, sur la composition de cet effectif (p. ex. sa démographie et les catégories professionnelles) et sur les avenues par lesquelles ces travailleurs deviennent membres de l'effectif temporaire, puis membres de l'effectif permanent. Nous avons également invité le Conseil consultatif de la CFP¹⁴ à fournir des suggestions pratiques pour améliorer le recours aux services d'aide temporaire.
- Les conseils sur l'utilisation appropriée d'un effectif temporaire dans le contexte plus large de la planification des ressources humaines;
 - Des démarches améliorées pour recruter de l'effectif temporaire, entre autres, par l'établissement de bassins d'employés occasionnels préqualifiés qui satisfont aux exigences sur le plan du mérite dans les domaines où la demande est plus importante¹⁶;
 - Une plus grande souplesse dans la Loi, par exemple en ce qui concerne le recours aux employés occasionnels.

contrats pour des périodes précises en tant que travailleurs de services d'aide temporaire ou entrepreneurs¹⁰. La CFP reconnaît que ces options de ressourcement sont nécessaires parce qu'elles permettent aux gestionnaires et à leurs organisations de répondre à des besoins opérationnels à court terme ainsi que d'avoir accès à des compétences spécialisées pendant une période déterminée. Cependant, dans le contexte de la fonction publique, le choix de renouveler ses ressources au moyen de cet effectif temporaire doit être équilibré avec la nécessité de respecter les valeurs fondamentales de la LEFP que sont le mérite et l'impartialité politique ainsi que les valeurs directrices que sont l'accessibilité, la transparence, la justice et la représentativité.

4.20 Au cours des cinq dernières années, la CFP a soulevé de manière constante des préoccupations à propos des façons dont sont utilisés les effectifs temporaires, particulièrement les employés occasionnels et les travailleurs de services d'aide temporaire¹¹. Nous sommes préoccupés par le fait que l'effectif temporaire soit devenu une stratégie de recrutement *de facto* de l'effectif permanent¹². L'entrée dans l'effectif temporaire n'est généralement pas assujettie aux valeurs fondamentales et directrices et, une fois que des personnes font partie de cet effectif temporaire, elles ont souvent un avantage en ce qui concerne les processus de dotation subséquents. En outre, elles sont embauchées à l'échelle locale, ce qui nuit par conséquent au respect des valeurs directrices d'accessibilité et de représentativité. Cette situation pose des risques pour l'intégrité globale du système de dotation.

4.21 Dans ce contexte, une planification plus proactive et intégrée de l'effectif permanent et de l'effectif temporaire, et de meilleurs outils pour la gestion de l'effectif sont essentiels pour maximiser l'efficacité du système de dotation. Ils revêtent même plus d'importance dans la période de restrictions budgétaires que vit actuellement la fonction publique. Cela signifie qu'il faut :

■ Une compréhension commune des solutions d'embauche qui sont à la disposition des gestionnaires pour répondre aux besoins à court terme et pour s'assurer que les mécanismes existants sont utilisés adéquatement;

¹⁰ Au cours des cinq dernières années, les fonctionnaires embauchés pour une durée déterminée, les employés occasionnels et les étudiants comptaient pour environ 12-13 % de l'effectif assujéti à la LEFP. Durant la même période, comme en fait état l'étude de la CFP intitulée *Utilisation des services d'aide temporaire* dans les organisations de la fonction publique (octobre 2010), la croissance des dépenses pour les services d'aide temporaire dépassait la croissance des dépenses de n'importe laquelle des autres options à la disposition des gestionnaires.

¹¹ Voir, par exemple, les Rapports annuels de la CFP de 2005-2006 à 2009-2010 et l'étude de la CFP intitulée *Utilisation des services d'aide temporaire* dans les organisations de la fonction publique (octobre 2010).

¹² Les études de la CFP indiquent qu'une part significative des travailleurs temporaires finissent par être embauchés dans un poste pour une durée indéterminée dans la fonction publique. La mise à jour d'octobre 2010 de son étude *Dans quelle mesure les membres du personnel temporaire deviennent-ils des fonctionnaires en vertu de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique?* a démontré que la proportion d'employés occasionnels qui ont obtenu un emploi par la suite pour un poste de durée déterminée ou pour une période indéterminée avait continué d'augmenter, passant de 41 % pour la période 1997 à 2005 à 54 % en 2008-2009.

- prochaines années. En outre, en attente des résultats de l'examen des fonctions administratives et des frais généraux à l'échelle de l'administration publique annoncé dans le budget de 2010, la CFP et ses intervenants travailleront ensemble à réduire les coûts tout en améliorant l'efficacité. Le système de dotation peut contribuer à l'atteinte de ce but, grâce à une plus grande centralisation de l'infrastructure de dotation.
- Intégrer la planification de l'effectif permanent et de l'effectif temporaire***
- 4.15 Une très bonne planification est un élément essentiel d'un système de dotation efficace. Elle permet aux organisations d'harmoniser leurs ressources avec les exigences opérationnelles, de s'adapter aux changements à l'environnement, notamment au marché du travail ainsi qu'à la situation générale de l'économie.
- 4.16 Les analyses du rendement organisationnel en matière de dotation faites par la CFP depuis 2005 confirment qu'une meilleure planification des ressources humaines est essentielle. Le rendement dans ce domaine s'améliore quand les plans et les stratégies sont concrets et réalistes et qu'ils orientent les activités de recrutement et de dotation, quand les résultats sont évalués en regard des plans et des stratégies et quand les gestionnaires doivent rendre compte de leurs résultats.
- 4.17 Depuis 2005, les ministères et organismes ont fait des progrès en ce qui a trait à l'amélioration de la planification de la dotation. Comme notre dernier rapport annuel le mentionne, environ 2 organisations sur 3 affichent maintenant un rendement « acceptable » ou « fort » pour ce qui est de la planification des priorités et stratégies de dotation, en comparaison de 1 sur 6 en 2007-2008⁹. Les domaines de la surveillance des résultats de la dotation et de la responsabilisation organisationnelle à l'égard des résultats demeurent à surveiller.
- 4.18 Au cours des récentes années, la planification intégrée de l'effectif permanent et de l'effectif temporaire a été considérée de plus en plus comme un autre facteur déterminant de l'efficacité de la dotation⁹.
- 4.19 Dans la fonction publique fédérale, l'effectif temporaire est composé d'individus embauchés pour des périodes spécifiques soit pour occuper des postes de durée déterminée ou en tant qu'employés occasionnels ou étudiants ainsi que de personnes avec lesquelles on a établi des

⁹ Voir, par exemple, les résultats de l'analyse que la CFP a faite du rendement organisationnel dans le chapitre 6 du Rapport annuel 2007-2008 de la CFP, intitulé « Progrès accomplis quant à l'atteinte des objectifs de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique » et le chapitre 5 des Rapports annuels 2008-2009 et 2009-2010 de la CFP intitulé « Gestion de la dotation dans les ministères et organismes ».

⁹ L'exercice 2007-2008 est utilisé aux fins de comparaison puisque c'était la première année pour laquelle la CFP disposait de données comparables.

⁹ Voir, par exemple, National Audit Office, Office of the Comptroller and Auditor General, Central Government's Use as a Strategic Resource (Ottawa, septembre 2010); Conference Board of Canada, Treating Contingent Workers Challenges for Labour (Ottawa, 1998); et U.S. Merit Systems Protection Board, Temporary Federal Employment: In Search of Flexibility and Fairness (Washington, 1994).

responsabilisation, ce qui permet à la CFP de s'acquitter de ses responsabilités à l'égard du Parlement, soit de fournir l'assurance de l'intégrité du système de dotation.

- 4.11 À l'encontre des nombreuses attentes qui existaient dans les premières phases de la conception et de la mise en œuvre de la LEFP, un système dans lequel la prise de décisions est fortement déléguée et encadrée par une surveillance et une responsabilisation également importantes ne requiert pas nécessairement une grande décentralisation des opérations. Les cinq dernières années ont confirmé le besoin d'une forme de services centralisés pour aider les administrateurs généraux et les gestionnaires à exercer le rôle qui leur est dévolu par la Loi et permis de reconnaître que des services centralisés peuvent favoriser une plus grande efficacité et des améliorations dans l'efficacité du système de dotation.

- 4.12 Il y a plusieurs services et produits de dotation qui sont requis et utilisés partout à l'échelle de la fonction publique; il n'est donc pas sensé pour les organisations d'élaborer les leurs dans ces domaines. Parmi ceux dont elles peuvent tirer profit, il y a la technologie de l'information moderne (p. ex. le Système de ressource de la fonction publique et les outils de sélection électroniques); les processus pour lesquels les économies d'échelle sont possibles (p. ex. le recrutement postsecondaire et les vastes processus de dotation collective); les services exigeant une expertise spécialisée (p. ex. les produits d'évaluation) et les conseils stratégiques en dotation et le soutien qui favorisent la constance dans l'application du mérite et des valeurs directrices.

- 4.13 La CFP a fait des investissements considérables dans la transformation de ses services et produits afin de s'adapter à cette réalité. Après une période initiale de débats internes et externes à propos du rôle que les services de dotation devraient jouer à la suite des réformes introduites par la nouvelle LEFP⁴, la CFP a lancé en 2006 une initiative de quatre ans pour moderniser ses services et produits. La demande – par exemple pour le site Web *emplois.gc.ca* destinée aux chercheurs d'emploi, les initiatives pour le recrutement postsecondaire, les tests électroniques des candidats et la transmission électronique des résultats aux organisations ainsi que les services pour aider les gestionnaires à gérer les volumes – est grande. Luc Juillet, dans son étude portant sur le rôle de la CFP dans la mise en œuvre de la LEFP, notait qu'à l'automne 2010, la CFP était le « fournisseur de services par excellence » pour plus de 50 organisations fédérales⁵.

- 4.14 Si l'on regarde vers l'avenir, le travail entrepris par la CFP avec les membres du Comité consultatif des sous-ministres⁶ fera en sorte que le modèle de prestation de services continue de s'ajuster et de répondre aux besoins des gestionnaires et de leurs organisations dans les

⁴ Voir « La Commission de la fonction publique et la mise en œuvre de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique (2003) », un rapport de recherche rédigé par Luc Juillet, École supérieure d'affaires publiques et internationales, Université d'Ottawa, 2011.

⁵ Voir *ibid.*

⁶ Le comité consultatif, constitué d'administrateurs généraux, fournit des conseils à la CFP sur des questions relatives à la prestation de services de dotation et d'évaluation.

4.5 Les gestionnaires ont un besoin légitime d'un système de dotation qui offre une variété de solutions en matière de renouvellement du personnel répondant à leurs besoins opérationnels. Ils ont également besoin d'un système qui leur permette de recruter et de nommer des candidats qualifiés rapidement, d'autant qu'ils sont souvent en concurrence avec le secteur privé. Le coût et la rapidité sont normalement des considérations capitales.

4.6 Pour les fonctionnaires et les recrues éventuelles, les processus d'embauche doivent être justes et transparents. Les décisions en matière de nomination doivent être objectives et exemptes d'influence politique ou de favoritisme personnel, mais doivent aussi être perçues comme telles. Les fonctionnaires et les recrues éventuelles ont le droit d'être évalués dans la langue officielle de leur choix, et il est essentiel que des mécanismes formels et informels soient en place pour faire face aux problèmes qui pourraient se produire au cours du processus de dotation.

4.7 Du point de vue de la fonction publique en tant qu'institution, la dotation représente un investissement majeur de fonds publics, et les coûts s'accroissent de façon substantielle si l'on prend en compte les conséquences de nominations de piètre qualité. De ce point de vue également, les postes dans la fonction publique doivent être accessibles à tous les Canadiens, et la fonction publique doit être représentative de ceux qu'elle sert.

4.8 En vertu du cadre établi par la LEFP, les gestionnaires doivent être guidés dans leurs décisions en matière de nomination par les valeurs que sont le mérite, l'impartialité politique, la justice, l'accessibilité, la transparence et la représentativité. Depuis 2005, des efforts importants ont été faits par la CFP, les organisations et d'autres intervenants pour aider à concrétiser cette démarche et faire en sorte que les gestionnaires se sentent plus à l'aise de fonctionner en vertu des cadres législatif et politique axés sur les valeurs.

4.9 Comme nous l'avons noté dans notre dernier rapport annuel, les gestionnaires ne démontrent pas toujours qu'ils comprennent comment appliquer et traduire en mesures concrètes les valeurs de la LEFP. Nous encourageons par conséquent les efforts déployés pour mieux faire comprendre comment le système de dotation axé sur les valeurs devrait fonctionner et pour améliorer l'information, les orientations et les outils qui sont à la disposition des gestionnaires et des employés.

Équilibrer la prise de décisions déléguée et les fonctions de soutien centralisées

4.10 Les réformes introduites dans la LEFP actuelle visaient à produire un système de dotation caractérisé par la délégation de nombreux pouvoirs, et elles ont atteint leur objectif. La CFP a délégué presque tous ses pouvoirs en matière de nomination et pouvoirs connexes aux administrateurs généraux et ces derniers, à leur tour, ont subdélégué ces pouvoirs aux gestionnaires d'embauche. En outre, en vertu du cadre de nomination de la CFP, les administrateurs généraux ont la responsabilité d'adapter les programmes et processus de dotation aux besoins de leur organisation en tenant compte des exigences opérationnelles. Ce système de délégation s'accompagne d'un système intégré de surveillance et de

4. Principaux enjeux et orientations futures

Améliorer l'efficacité du système de dotation

- 4.1 Depuis plus de 100 ans, le recrutement et la dotation ont été reconnus comme des facteurs importants pour se doter d'une fonction publique professionnelle, basée sur le mérite et politiquement impartiale, qui sert le gouvernement élu en place et les Canadiens. La décision de nommer une personne à la fonction publique ou au sein de celle-ci a des incidences importantes pour les gestionnaires, les employés actuels et futurs, et la fonction publique en tant qu'institution, et chacun a un point de vue différent et légitime sur ce qui amène l'efficacité dans la dotation. En fin de compte, la question à se poser est la suivante : dans quelle mesure le système de dotation incarne-t-il les valeurs établies dans la LEFP et son préambule et contribue-t-il au maintien de la fonction publique en tant qu'élément vital du système de gouvernance du Canada?

- 4.2 Cinq ans après l'entrée en vigueur de la LEFP, il reste d'importants points à améliorer en ce qui a trait à l'efficacité du système de dotation. Nous avons choisi de mettre l'accent sur quatre d'entre eux : trouver un équilibre approprié entre la prise de décisions déléguée et les fonctions de soutien centralisées; intégrer la planification de l'effectif permanent et de l'effectif temporaire; analyser les limites actuelles de la démarche de recours et, enfin, le besoin sous-jacent d'améliorer les données, l'analyse et la mesure des variables aux fins de responsabilisation.

Mettre l'accent sur l'efficacité et l'efficacite

- 4.3 Comme il a été noté ci-dessus, tous espéraient ou s'attendaient généralement à ce que la LEFP améliore l'efficacité de la dotation. Les gestionnaires en particulier espèrent qu'on puisse réduire le temps de dotation et que les candidats soient nommés à des postes le plus rapidement possible. Malgré des progrès importants réalisés au cours des cinq dernières années en ce qui a trait à la durée des processus de dotation collective annoncés visant la dotation de postes pour une période indéterminée, globalement, le temps requis pour doter les postes pour une période indéterminée au moyen d'un processus annoncé est demeuré sensiblement le même depuis l'entrée en vigueur de la Loi. Il en est de même pour les processus annoncés individuels³.

- 4.4 Mais, plus important encore, un système de dotation efficace est la colonne vertébrale d'une fonction publique moderne qui fonctionne bien. Cette efficacité ne se définit pas simplement en termes de vitesse. En fait, l'efficacité du système de dotation doit plutôt être évaluée au regard des valeurs fondamentales de la LEFP et des valeurs directrices qui en découlent, valeurs qui sont décrites dans le cadre des lignes directrices en matière de nomination de la CFP. Les points de vue des gestionnaires d'embauche et des employés actuels et futurs ainsi que de la fonction publique en tant qu'institution doivent également être pris en compte.

³ Voir le Rapport annuel 2009-2010 de la CFP.

Cinq ans plus tard, les gains d'efficience souhaités n'avaient généralement pas été atteints.

Rétrospectivement, le diagnostic sous-tendant les réformes de 2003 peut ne pas avoir

suffisamment tenu compte du défi que représente le fait de changer le système de dotation

dans une institution publique vaste et complexe. Bon nombre des attentes étaient trop

optimistes, étant donné les changements nombreux, profonds et interreliés que les réformes

requerraient dans la gouvernance et les politiques, les outils, les services et les

comportements. Il s'agissait de mettre en œuvre un régime basé sur une politique ayant de

grandes exigences et fondé sur les valeurs, tout en équilibrant la délégation accrue avec des

mécanismes de responsabilisation exigeants, tout cela dans un contexte de croissance

soutenue de la fonction publique. L'énergie requise pour soutenir la lancée initiale visant

à mettre en œuvre avec succès des réformes d'une telle ampleur était également sous-estimée.

Il en était de même de l'importance de favoriser l'apprentissage et l'ajustement continu chez

tous les intervenants et non seulement chez les administrateurs généraux et les gestionnaires,

qui étaient considérés à l'époque comme les principaux agents de changement. La réforme

de la dotation, c'était bien plus que l'accroissement de son efficacité.

Le système établi par la LEFP sera mis à l'épreuve à moyen terme dans un contexte de

compressions budgétaires continues, alors qu'il y a un besoin soutenu d'embaucher

et de maintenir en poste des employés compétents. Au sein de la fonction publique,

les activités d'embauche et de dotation ralentissent, les baby-boomers prennent leur retraite,

et plus de la moitié des fonctionnaires permanents n'ont que 10 ans de service continu ou

moins. De l'extérieur, les pressions causées par la rareté continue de la main-d'œuvre au

Canada, le recours accru aux technologies existantes et nouvelles dans les milieux de travail,

et les changements sociaux et démographiques continueront de s'accroître.

Comme nous l'avons noté dans notre dernier rapport annuel, nous croyons que le système

établi par la Loi, dans son ensemble, est à la hauteur. Nos observations et les recommandations

que nous faisons visent à aider à assurer sa pérennité, de sorte que les Canadiens puissent

continuer, dans les années à venir, à bénéficier d'une fonction publique professionnelle,

fondée sur le mérite et non partisane dont ils ont besoin et qu'ils méritent.

3. La Loi sur l'emploi dans la fonction publique de 2003 : de la mise en œuvre à la pérennité

3.1 Cinq ans après l'entrée en vigueur complète de la LEFP, il est trop tôt pour tirer des conclusions définitives à propos de sa mise en œuvre. Nous savons, cependant, que des progrès importants ont été réalisés.

3.2 Dans notre *Rapport annuel 2009-2010* au Parlement, nous indiquions que les éléments essentiels de la Loi sont maintenant présents, dont un système de dotation caractérisé par la délégation de nombreux pouvoirs et une approche efficace pour exécuter la fonction de la surveillance par la CFP, ainsi qu'un régime pour administrer la Partie 7 de la Loi relative aux activités politiques des fonctionnaires. Des progrès continuent d'être faits en ce qui concerne l'atteinte des objectifs de la Loi dans des domaines qui préoccupent la CFP depuis longtemps, tels que la planification et la capacité des organisations en matière de ressources humaines, le recours aux nominations intérimaires et l'embauche directe dans des postes pour une période indéterminée d'individus n'ayant aucune expérience antérieure dans la fonction publique, le recrutement de diplômés postsecondaires et l'accès aux emplois de la fonction publique. D'autre part, les valeurs fondamentales de la LEFP que sont le mérite et l'impartialité politique sont respectées globalement et les valeurs directrices de justice, d'accessibilité, de transparence et de représentativité sont généralement respectées dans les décisions en matière de dotation dans toute la fonction publique.

3.3 Le greffier du Conseil privé, les administrateurs généraux et le plan de modernisation de la fonction publique ont joué un rôle capital dans ces progrès. Les gestionnaires à l'échelle de toute la fonction publique et la collectivité des ressources humaines du gouvernement fédéral ont également pris une part active dans la mise en place de ces éléments essentiels.

3.4 Des progrès ont été réalisés, mais des défis demeurent.

3.5 Les considérations en matière d'efficacité étaient à la base des réformes introduites par la LEFP actuelle. Le cadre régissant la gestion des ressources humaines dans la fonction publique centrale était largement considéré comme étant gêné par les règles, complexe, désuet et doté d'une infrastructure encombrante, coûteuse et démodée². Le défi était le suivant : trouver un moyen de moderniser le cadre législatif existant pour régler le problème et favoriser, globalement, un système plus efficace. Afin de faire en sorte que cette efficacité soit atteinte sans compromettre l'intégrité du système de dotation, la Loi établit les valeurs qui doivent être protégées et les résultats attendus.

² Voir, par exemple, le Rapport du vérificateur général du Canada au Parlement (avril 2000), chapitre 9, « La rationalisation du régime de gestion des ressources humaines ».

2. Assurer le respect du mérite dans la fonction publique et son impartialité politique

- 2.1 L'une des pierres angulaires d'une démocratie libérale efficiente qui fonctionne bien est une fonction publique indépendante et professionnelle fondée sur les valeurs fondamentales interrelées que sont le mérite et l'impartialité politique. Traditionnellement, cela se fait par le système de dotation en exigeant que l'embauche dans la fonction publique et les nominations au sein de celle-ci soient fondées sur le mérite et exemptes de toute influence politique.
- 2.2 Au Canada, le cadre législatif de la dotation dans la fonction publique est établi par la LEFP. Par l'entremise de la LEFP actuelle et de celles qui l'ont précédée, le Parlement confie, depuis maintenant plus d'un siècle, le pouvoir exclusif de faire des nominations à la fonction publique ou au sein de celle-ci à un organisme indépendant, la Commission de la fonction publique, sauf avis contraire.
- 2.3 La fonction publique fédérale est une institution nationale vitale qui sert l'intérêt public en fournissant des conseils et du soutien de grande qualité au gouvernement. En conséquence, ses postes ne sont pas dotés et ne peuvent être dotés de la même façon que ceux d'autres entités. Comme le préambule de la Loi le reconnaît, pour bien servir les Canadiens, la fonction publique doit être non partisane et fondée sur le mérite, être représentative de la diversité canadienne et constituée de « membres [qui] proviennent de toutes les régions du pays, réunissant des personnes d'horizons, de compétences et de professions très variés » et « incarn[er] la dualité linguistique et [afficher des] pratiques d'emploi équitables et transparentes ».
- 2.4 Le préambule et l'ensemble de la LEFP reconnaissent aussi que, étant donné le rôle que joue la fonction publique, ses méthodes de dotation doivent être scrutées avec le plus grand soin. La CFP accomplit une fonction institutionnelle complète à cet égard. Elle est responsable de fournir au Parlement un examen indépendant du mérite et de l'impartialité politique de la fonction publique.

1. Introduction

1.1 C'est avec grand plaisir que nous déposons au Parlement notre évaluation de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (LEFP ou la *Loi*), après cinq ans de mise en œuvre.

1.2 Au cours des 18 derniers mois, la Commission de la fonction publique (CCFP ou Commission) a examiné les progrès qui ont été faits dans la mise en œuvre de la *Loi* depuis son entrée en vigueur complète en 2005 et déterminé où des améliorations doivent encore être apportées. Nous avons aussi examiné ce qui serait nécessaire pour réaliser davantage le potentiel de la *Loi* ainsi que du système axé sur les valeurs, qui constitue la pierre angulaire de celle-ci et d'une fonction publique professionnelle, fondée sur le mérite et non partisane. Nous présentons ici les principales conclusions de notre travail.

1.3 Notre évaluation porte sur trois enjeux principaux qui, à notre avis, requièrent de l'attention et nous proposons les moyens pour régler ces questions au cours des quatre ou cinq prochaines années. Il s'agit de l'amélioration de l'efficacité du système de dotation, de l'amélioration de la démarche visant à préserver l'impartialité politique de la fonction publique ainsi que du renforcement de la gouvernance et du fonctionnement de la Commission. L'analyse faite dans le cadre de l'évaluation est appuyée par une série de documents qui, ensemble, fournissent un portrait unique des activités qui se sont déroulées sous le régime de la LEFP au cours de la période de cinq ans commençant en 2005-2006 et se terminant en 2009-2010. Ces documents sont énumérés à l'annexe 1. Nos recommandations visant des changements législatifs limités sont résumées à l'annexe 2.

1.4 En tant que première présidente et premiers commissaires nommés sous le régime de la LEFP actuelle, nous avons eu une perspective privilégiée sur sa mise en œuvre. Cette expérience nous a été utile pour faire notre évaluation tout comme l'ont été les diverses activités opérationnelles et de surveillance que la CFP a menées au cours des cinq dernières années. Nous avons également consulté des fonctionnaires, des représentants des ministères et des organismes, des spécialistes des ressources humaines, des universitaires, des agents de négociation et d'autres parties intéressées. Nous avons communiqué les résultats de notre analyse à l'équipe qui mène un examen législatif officiel de la LEFP pour le compte du président du Conseil du Trésor, examen requis en vertu de l'article 136 de la *Loi*. Nous espérons que nos observations et nos recommandations seront utiles au Parlement lorsqu'il considérera les résultats de leur exercice.

La *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (2003, c. 22, art. 12, 13). Bien que certaines dispositions de la LEFP aient été mises en œuvre plus tôt suite à la sanction royale de la *Loi sur la modernisation de la fonction publique* en novembre 2003, la LEFP est entrée pleinement en vigueur le 31 décembre 2005.

Table des matières

1. Introduction	5
2. Assurer le respect du mérite dans la fonction publique et son impartialité politique.....	6
3. La Loi sur l'emploi dans la fonction publique de 2003 : de la mise en œuvre à la pérennité	7
4. Principaux enjeux et orientations futures	9
Améliorer l'efficacité du système de dotation	9
Mettre l'accent sur l'efficience et l'efficacité	9
Équilibrer la prise de décisions déléguée et les fonctions de soutien centralisées	10
Intégrer la planification de l'effectif permanent et de l'effectif temporaire.....	12
Traiter les lacunes dans la démarche de recours.....	14
Améliorer les données, l'analyse et la mesure des variables pour une meilleure responsabilisation.....	16
Améliorer la démarche visant à préserver l'impartialité politique de la fonction publique	17
Expérience à ce jour.....	18
Éliminer les lacunes	20
L'impartialité politique dans la dotation et les nominations de cadres supérieurs.....	21
Les activités politiques des fonctionnaires.....	23
La relation entre la fonction publique et la sphère politique	23
Clarifier les rôles et les responsabilités	24
Nominations d'anciens membres du personnel des cabinets de ministres et de personnes préalablement nommées par le gouverneur en conseil	25
Renforcer la gouvernance et les opérations de la Commission	26
5. Conclusions	30
Annexes :	
Annexe 1 : Documents de référence	32
Annexe 2 : Résumé des modifications législatives proposées à la Loi sur l'emploi dans la fonction publique	33

Ministre du Patrimoine canadien et des Langues officielles

Chambre des communes

Ottawa (Ontario)

K1A 0A6

Monsieur le Ministre,

Nous vous prions de bien vouloir présenter au Parlement le Rapport spécial de la Commission de la fonction publique du Canada, *Le mérite et l'impartialité politique en vertu de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique de 2003*.

Nous vous présentons le rapport conformément au paragraphe 23(3) de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (L.C. 2003, ch. 23, art. 12 et 13, tels que modifiés).

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Ministre, l'assurance de notre très haute considération.

Maria Barrados

La présidente,

Maria Barrados

Manon Vennat

La commissaire,

Manon Vennat

David Zussman

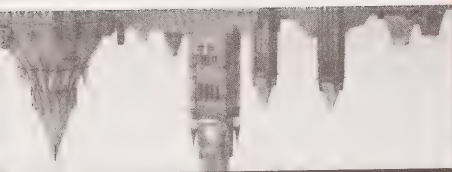
Le commissaire,

David Zussman

**Le mérite et l'impartialité politique
en vertu de la Loi sur l'emploi
dans la fonction publique de 2003**

Rapport spécial de la Commission de la fonction
publique du Canada au Parlement

Mars 2011



Clarification

Chapitre 3, page 7, paragraphe 3.2 – La Loi sur l'emploi dans la fonction publique de 2003 : de la mise en œuvre à la pérennité

Dans le texte portant sur les progrès réalisés en ce qui concerne l'atteinte des objectifs de la *Loi* dans des domaines qui préoccupent la CFP depuis longtemps, « ... le recours aux nominations intérimaires et aux employés occasionnels ... » devrait se lire « ... le recours aux nominations intérimaires ... ».

Le contenu de cette publication ou de ce produit peut être reproduit en tout ou en partie, et par quelque moyen que ce soit, sous réserve que la reproduction soit effectuée uniquement à des fins personnelles ou publiques mais non commerciales, sans frais ni autre permission, à moins d'avis contraire.

On demande seulement :

- de faire preuve de diligence raisonnable en assurant l'exactitude du matériel reproduit;
- d'indiquer le titre complet du matériel reproduit et l'organisation qui en est l'auteur;
- d'indiquer que la reproduction est une copie d'un document officiel publié par le gouvernement du Canada et que la reproduction n'a pas été faite en association avec le gouvernement du Canada ni avec l'appui de celui-ci.

La reproduction et la distribution à des fins commerciales sont interdites, sauf avec la permission écrite de l'administrateur des droits d'auteur de la Couronne du gouvernement du Canada, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC). Pour de plus amples renseignements, veuillez communiquer avec TPSGC au 613-996-6886 ou à droitdauteur.copyright@tpsgc-pwgsc.gc.ca.

Commission de la fonction publique du Canada
300, avenue Laurier Ouest
Ottawa (Ontario) K1A 0M7
Canada

Téléphone : 613-992-9562
Télécopieur : 613-992-9352

Vous pouvez également consulter le présent rapport sur notre site Web,
à l'adresse www.psc-cfp.gc.ca.

N° de catalogue : SC3-155/2011
ISBN : 978-1-100-53114-4

© Sa Majesté la Reine du chef du Canada, représentée par
la Commission de la fonction publique du Canada, 2011



Mars 2011

**Le mérite et l'impartialité politique
en vertu de la Loi sur l'emploi
dans la fonction publique de 2003**
Rapport spécial de la Commission de la fonction
publique du Canada au Parlement

